

UNIVERSITÉ DE PARIS - FACULTÉ DE DROIT

Le rôle financier du Préfet

THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 13 Mars 1937, à 14 heures

PAR

PIERRE LOMBARD

Président : M. ALLIX.

Assesseurs { MM. ROLLAND.
 MESTRE.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

17, Rue de Constantinople (8^e)

—
1937



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Le rôle financier du Préfet

Le rôle financier du Préfet

THÈSE DE DOCTORAT EN DROIT

Présentée et soutenue le 13 Mars 1937, à 14 heures

PAR

PIERRE LOMBARD

Président : M. ALLIX.

Assesseurs { MM. ROLLAND.
 MESTRE.

PARIS

LIBRAIRIE TECHNIQUE ET ÉCONOMIQUE

17, Rue de Constantinople (8^e)

1937

UNIVERSITÉ DE PARIS

FACULTÉ DE DROIT

THÈSES DE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme
propres à leurs auteurs.**



INTRODUCTION

Les questions de finances publiques ont pris depuis la guerre une prééminence exceptionnelle. Sans doute, dès avant 1914, les autorités responsables, de même que l'opinion publique, ne se désintéressaient pas de problèmes qui présentent tant par la marche de l'Etat que pour l'économie privée, une importance particulière.

Mais à vrai dire, pour importants qu'ils soient, ces problèmes étaient alors relativement simples : l'Etat se maintenant strictement dans ses attributions, n'avait à faire face qu'à un volume de dépenses raisonnable, sa fiscalité par ailleurs, frappant à des taux modérés une production en voie de développement suffisait, dans l'ensemble, à assurer l'exact équilibre des budgets.

Considérée sur de longues périodes, la vie économique et financière du pays n'était évidemment pas à l'abri des « crises » qui, dès le XVIII^e siècle, avaient retenu l'attention et se reproduisaient depuis avec une déconcertante régularité ; mais les causes déterminantes de ces crises se présentaient encore avec un caractère mesuré, dans leur excès même, et les hommes n'ayant pas encore inventé « l'économie dirigée », le retour naturel à une activité assainie, puis l'essor vers une nouvelle ère de prospérité, ne tardait jamais à se manifester.

Aujourd'hui, ces mêmes questions financières se présentent avec une immense complexité.

Tout d'abord, le volume des dépenses de l'Etat s'est accru au point que les budgets de 50 milliards sont devenus la règle normale des années récentes. Une masse budgétaire si considérable traduit en chiffre précis la conséquence de l'intervention progressive de l'Etat dans tous

les domaines, elle résulte largement d'une politique sociale qui se fait chaque jour plus généreuse, sans se préoccuper outre mesure des possibilités de recettes destinées à la couvrir.

Les ressources, en effet, malgré l'effort considérable demandé aux contribuables, n'arrivent plus à suivre une évolution parallèle à celle des dépenses.

Parvenue depuis longtemps déjà à la limite de capacité contributive du pays, la fiscalité française, en détruisant la matière imposable qu'elle frappe, en la faisant fuir ou en décourageant sa formation, porte en elle-même ses causes profondes de moins-values.

Force est donc pour les pouvoirs publics de recourir à l'emprunt et d'équilibrer les budgets successifs par des procédés qui, en définitive, font peser sur la monnaie du pays de lourdes menaces, et conduisent parfois même à de sévères amputations.

Pour peu que ces difficultés permanentes, issues de la politique même, suivie par les gouvernements successifs, viennent à coïncider avec des difficultés temporaires issues d'une crise économique, l'assainissement des finances de l'Etat s'avère de plus en plus malaisée.

Ce n'est là qu'un des aspects du problème des finances publiques.

Dans le même temps que l'Etat, par une politique inconsidérée, augmentait sans mesure le volume de ses budgets, les collectivités locales qui, jusqu'à la guerre, étaient restées sur un plan financier modeste, assistèrent à un rapide développement de la vie locale ou régionale, tandis que l'Etat, par ailleurs, pour décharger son propre budget, léguait à ses collectivités un patrimoine important, ou la gestion de services, d'assistance et de voirie en particulier, qui aboutirent, en définitive, à multiplier leurs dépenses.

En contre-partie, l'aménagement désuet de leurs ressources, basé en particulier sur les centimes additionnels, laisse ces collectivités aux prises avec des difficultés financières inextricables.

Les multiples projets portant réforme générale des finances locales n'ont encore jamais abouti. La question reste posée avec une actualité toujours très vivante.

Enfin, non plus sur le plan géographique, mais sur le plan de la spécialisation technique, l'après-guerre a vu apparaître un très grand nombre d'organismes plus ou moins autonomes : les établissements publics, véritables démembrements de l'Etat, des départements et des communes.

Ces organismes sont la conséquence de l'intervention de l'Etat et des collectivités dans des domaines où ils n'osaient autrefois pénétrer : tels ceux du commerce, de l'industrie, de la banque, du crédit, des transports.

L'importance financière considérable de l'ensemble de ces établissements et le fait qu'ils échappent pour une large part aux règles tutélaires du contrôle financier, n'ont pas laissé de se répercuter sur les problèmes actuels de finances publiques et le plus souvent de les compliquer.

*
* *

Il est impossible d'embrasser dans une courte étude l'ensemble de ces problèmes. Les étudier séparément, c'est d'autre part faire abstraction des liens nombreux qui les unissent.

Aussi bien, nous a-t-il paru intéressant d'examiner quelques aspects de ces grandes questions financières, en les rattachant, non pas à une idée générale, mais à un personnage unique, le Préfet qui, placé en quelque sorte au confluent de l'Etat, du département et des communes, a été désigné par le législateur pour « collaborer » aux finances de l'Etat, pour « gérer » le patrimoine du département, pour exercer sa « tutelle » sur les finances des communes et de leurs démembrements, et ce sont ces trois aspects de l'activité du Préfet que nous avons choisi pour constituer les trois parties de cet ouvrage.

*
* *

Mais le Préfet est essentiellement un personnage politique et l'étude de son rôle financier pourrait tout naturellement être envisagée sous l'angle de la politique financière, c'est-à-dire que les règles qui régissent son intervention étant supposées connues, il conviendrait alors de rechercher selon quelles modalités il s'en acquitte.

Il nous a paru préférable de connaître, avant d'apprécier.

Aussi, est-ce sous l'angle de la « technique financière » que cette étude du rôle du Préfet sera entreprise au cours des trois parties, et c'est seulement lorsque les règles qui la régissent seront précisées que la conclusion pourra, semble-t-il, utilement s'orienter vers l'étude de la « politique financière ».

PREMIÈRE PARTIE

**La collaboration du Préfet
aux finances de l'État**

PREMIÈRE PARTIE

La collaboration du Préfet aux finances de l'État

La collaboration apportée par le Préfet aux finances de l'Etat s'exerce tant en matière de « dépenses » qu'en matière de « recettes ».

Importante en matière de « dépenses », elle s'explique et se justifie par des nécessités de fait. Fragmentaire et souvent archaïque en matière de « recettes », elle ne se maintient au contraire que par des considérations historiques appelées, semble-t-il, à s'effacer devant une réforme d'ensemble de la fiscalité.

CHAPITRE PREMIER

Le Préfet et les dépenses de l'État

PARAGRAPHE PREMIER

MÉCANISME DE LA DÉPENSE PUBLIQUE NÉCESSITÉ D'UN ORDONNATEUR SECONDAIRE

Le mécanisme budgétaire de la dépense est compliqué. C'est une procédure destinée à s'assurer que les deniers publics sortent régulièrement des caisses de l'État.

Il faut en premier lieu une autorisation budgétaire : c'est une faculté donnée par le Parlement de dépenser dans certaines limites fixées. Mais cette autorisation une fois accordée, la dépense doit suivre rigoureusement le stade des opérations administratives d'abord, comptables ensuite, réglementées par le décret de 1862.

Les opérations administratives comportent initialement l'engagement de la « dépense », qui doit être régulier, c'est-à-dire ne pas sortir des limites d'objet, de quantum et de durée fixées par le Parlement ; il est suivi de la « constatation » du service fait et de la « liquidation » qui précisent le montant de la dette ; enfin, intervient l'« ordonnancement », c'est l'acte qui ouvre les caisses publiques, acte par lequel l'administrateur donne au comptable l'ordre de payer.

Et ce n'est qu'au terme de ces opérations administratives préliminaires que survient l'opération comptable, « le paiement ».

Alors, l'opération est accomplie, l'argent est sorti régulièrement des caisses publiques, la dépense est correcte.

Une suite si longue d'opérations peut paraître à la fois compliquée et inutile, mais la pratique budgétaire de tous les pays montre que chaque stade de la procédure est indispensable et si un seul est omis, il y a certitude qu'il y aura désordre ou malversation dans la gestion des deniers publics.

D'ailleurs, il ne suffit pas d'établir une procédure pour qu'elle soit efficace, il faut encore qu'elle soit contrôlée. Toute une organisation de contrôle a été prévue et réalisée à cet effet, afin que la procédure de la dépense soit effectivement respectée.

* * *

Ainsi, par le jeu d'une procédure minutieusement réglée, et l'existence d'un contrôle, le mécanisme budgétaire de la dépense offre à la bonne gestion des deniers publics une double garantie.

Malheureusement, l'augmentation continue du volume des budgets modernes et la dispersion des services publics sur un vaste territoire ne permettent plus depuis longtemps de confier au ministre, ordonnateur primaire, le soin d'engager et d'ordonnancer la totalité des dépenses afférentes à son ministère. Avec des budgets de plus de 50 milliards, la tâche serait matériellement impossible.

Aussi, a-t-il été nécessaire de déléguer à d'autres personnages : les ordonnateurs secondaires, la possibilité d'engager et d'ordonnancer dans certaines limites les dépenses au lieu et place du Ministre.

A cet égard, le Préfet constitue l'un des plus importants de ces ordonnateurs secondaires, car à l'encontre des autres délégués : ingénieurs des Ponts et Chaussées, ingénieurs de Mines, intendants militaires, recteurs d'Académie, etc..., qui sont spécialisés dans une tâche précise et ne relèvent pour la plupart que d'un seul Ministère, le Préfet, comme agent général du pouvoir central, relève au même titre de tous les Ministères.

PARAGRAPHE 2

L'ORDONNANCE DE DÉLÉGATION ET LE MANDAT

La terminologie en vigueur en cette matière étant assez nuancée, il est nécessaire dès le début de la bien préciser.

Il existe deux sortes d'ordonnances : des ordonnances directes, ou de paiement, que le Ministre émet au nom d'un ou plusieurs créanciers, pour lui permettre de se faire payer par le comptable, et des « ordonnances de délégation », qui sont des ordonnances en bloc par lesquelles le Ministre, sur la demande des services qui lui font mensuellement part de leurs besoins, délègue à certains fonctionnaires de son département ministériel une partie de ses crédits avec le droit d'en disposer en vue des paiements à faire.

Seule, cette seconde catégorie d'ordonnances intéresse l'étude du Préfet, ordonnateur secondaire.

C'est donc une « ordonnance de délégation », signée par le Ministre, qui donne au Préfet la fonction d'ordonnateur secondaire. Nanti de cette ordonnance de délégation, c'est-à-dire de cette autorisation de dépenser dans la limite des crédits délégués, le Préfet fait emploi de ces crédits en émettant des « mandats » individuels ou collectifs au nom des divers créanciers de ses services.

Autrement dit et pour prendre une comparaison, l'ordonnance de délégation est au Préfet ce que le crédit budgétaire est au Ministre : une autorisation de dépenser dans certaines limites ; le mandat étant au contraire l'équivalent de l'ordonnance directe, c'est-à-dire un titre de paiement permettant au créancier de se faire payer.

Il en résulte que l'ordonnance de délégation est toujours signée par le Ministre, le mandat toujours signé par le Préfet.

Cette terminologie précisée, le mécanisme du mandat est dans les grandes lignes copié sur celui de l'ordonnance de paiement.

Le Préfet est prévenu chaque mois qu'une certaine quantité de crédits est mise à sa disposition, non par l'original de l'ordonnance de délégation qui est retenue par l'administration centrale pour être ultérieurement produite comme pièce justificative à la Cour des Comptes, mais par une copie partielle : une lettre d'avis contenant extrait d'ordonnance.

Dès qu'il est en possession de cette lettre d'avis, le Préfet peut, dans la limite des crédits délégués, dépenser ; mais de même que le Ministre, il est obligé de respecter la procédure de la dépense et d'épuiser régulièrement les phases administratives avant de mandater, c'est-à-dire d'ouvrir au créancier les caisses de l'Etat.

Ce mandat original est adressé par le Préfet au comptable avec les pièces justificatives, l'envoi du mandat a pour but de prévenir le comptable qu'il va avoir à payer prochainement : le comptable garde les pièces justificatives et renvoie le mandat au Préfet qui, finalement, l'adresse au créancier, ce mandat devant lui servir de titre de paiement.

Ainsi, par le truchement d'une délégation de crédits, sanctionnée par des règles précises, le Ministre ordonnateur primaire arrive, soit par lui-même, soit par ses délégués, à disposer des crédits que lui alloue le Parlement, suivant une procédure régulière.

Mais si cette organisation, qui répond d'ailleurs à une évidente nécessité, permet de décharger les services centraux, elle aboutit par ailleurs à éluder pratiquement tout contrôle sur les ordonnateurs secondaires.

LE PROBLÈME DU CONTRÔLE SUR LES ORDONNATEURS SECONDAIRES

Pour apprécier toute l'étendue de la lacune qui existe en matière de contrôle sur les ordonnances secondaires, il convient tout d'abord de marquer l'importance et l'efficacité de celui qui intervient sur les ordonnateurs principaux.

Le Ministre, dans ses dépenses, n'a pas une compétence entièrement discrétionnaire, il est lié par les limites précises qui résultent du vote du Parlement et qui lui assignent la nature, le quantum, et la durée de la dépense.

Pour assurer le respect de ces limites, la procédure compliquée de la dépense publique ne pouvait être efficace qu'à la condition d'être sanctionnée, et elle ne peut être sanctionnée que si elle est contrôlée.

Toutes les phases de la procédure nécessitent un contrôle, mais il en est une qui, par son importance, requerrait l'organisation d'un contrôle spécial, c'est : l'engagement, parce qu'il est l'acte juridique qui fait naître la dette à la charge de l'Etat et qu'une fois née, régulièrement ou irrégulièrement, il faut la payer.

De cette nécessité est né le contrôle des dépenses engagées qui a pris dans notre droit budgétaire une importance particulière.

La difficulté avec laquelle il est parvenu à s'imposer et à s'organiser, et la résistance qu'il a rencontré dès l'origine de la part des Ministres ordonnateurs, fait déjà présumer tout l'intérêt d'une telle institution.

Toute la difficulté consiste à concilier la liberté nécessaire d'un Ministre responsable avec l'intérêt des finances publiques, qui exige une gestion correcte.

Aussi, les tous premiers efforts tendent-ils à créer auprès du Ministre un service de renseignements plutôt que de contrôle, on veut que l'administrateur connaisse la valeur exacte, les conséquences budgétaires de l'engagement qu'il va prendre, mais le contrôleur est un agent du Ministre intéressé, celui-ci n'a donc aucune autorité, c'est un employé du Ministre. Un tel système devait fatalement se révéler dépourvu d'efficacité, aussi, dans une seconde phase, le Ministre continue à nommer le contrôleur, mais l'homologation du Ministre des Finances devient nécessaire, c'est un progrès ; il ne devait se parachever que dans la loi du 10 août 1922 créant le service du contrôle des dépenses engagées, service ne dépendant désormais que du seul Ministre des Finances, et auquel la loi de 1922 a donné son organisation moderne.

Actuellement, le contrôle des dépenses engagées est un contrôle préventif permanent et effectué pour le compte du Ministre des Finances sous son autorité directe.

Son personnel est nommé par décret contresigné par le seul Ministre des Finances, et ceci assure la pleine indépendance des contrôleurs.

La loi de 1922 a prescrit qu'ils ne pourront être choisis que parmi certaines catégories de fonctionnaires dépendant tous du Ministre des Finances : chefs de bureaux, inspecteurs des finances, ou parmi des membres de la Cour des Comptes.

Les moyens d'action sont doubles : d'une part, tenue d'une comptabilité des dépenses engagées, d'autre part, obligation d'apposer sur l'acte d'engagement : le visa du contrôleur pour que l'acte soit valable.

Tout d'abord, le contrôleur des dépenses engagées tient contradictoirement avec le Ministre auprès duquel il est placé une compta-

bilité sur le registre des dépenses engagées, tenue par chapitres et par articles.

Il y inscrit tous les crédits dans la limite desquels peut intervenir les engagements de dépenses.

Dès le 1^{er} janvier sont inscrites toutes les dépenses permanentes obligatoires ou déjà engagées automatiquement, le solde représente alors le crédit total disponible pour les dépenses éventuelles.

C'est alors qu'intervient le second moyen de contrôle : aucun engagement de dépense n'est valable s'il n'a été soumis au visa préalable du contrôleur des dépenses engagées.

Le contrôleur est donc en principe saisi de tous les actes d'engagement, mais il n'a pas une liberté d'appréciation complète et ne peut s'opposer à la dépense pour toutes sortes de raisons.

Il doit se placer à certains points de vue : point de vue de l'imputation par chapitre et par exercice pour éviter les interversions de chapitres ou d'exercice.

En outre, il doit examiner la disponibilité du crédit, c'est-à-dire se préoccuper de savoir s'il y a un « disponible » suffisant pour engager la dépense. Il est à même de le savoir, grâce à la comptabilité qu'il tient.

Il examine encore si l'évaluation qui a été faite de la dépense est correcte, si elle correspond bien à la réalité et si visiblement il n'y aura pas de dépassements.

Il se place enfin au point de vue de la régularité financière de la dépense, et se reporte à cet effet aux développements budgétaires contenus dans les volumes annexés à la loi des finances pour s'assurer que la dépense est bien dans la nature de celles qu'a prévues le Parlement.

Mais il n'a pas à apprécier l'utilité ou l'opportunité de la dépense c'est le rôle du Ministre.

Il n'en demeure pas moins qu'au total, son droit de regard est singulièrement large.

La sanction de ce contrôle, c'est la possibilité pour le contrôleur de refuser son visa si l'acte d'engagement ne lui paraît pas correct aux points de vue auxquels il a à se placer.

Le Ministre ordonnateur engage sa responsabilité pécuniaire s'il n'a pas obtenu le visa du contrôleur des dépenses engagées.

Dans le cas normal, le Ministre peut soit renoncer à la dépense, soit en appeler au Ministre des Finances qui décide souverainement en relevant le contrôleur des dépenses engagées de sa propre responsabilité.

Cette obligation du visa donne théoriquement au contrôle une grande efficacité, mais il fallait la doubler d'une autre garantie qui, non plus théoriquement mais effectivement, assurerait la régularité de la dépense.

Il fallait s'assurer, en effet, que tous les engagements de dépense seraient bien soumis au visa du contrôleur, qu'aucun ne lui serait soustrait, c'est le rôle du contrôle de l'ordonnancement de donner cette nouvelle garantie.

C'est le même fonctionnaire : le contrôleur des dépenses engagées, qui en est chargé pour qu'il y trouve le renforcement et le complément de son premier contrôle. Il va pouvoir en effet s'assurer que les ordonnances correspondent toutes à des engagements de dépenses précédemment visés par lui ; il retrouve donc à ce stade les irrégularités qui ont pu être commises au stade de l'engagement, et dans ce cas, il n'est pas à craindre qu'une partie des ordonnances soit soustraite au visa du contrôleur, car l'ordonnance est nécessaire pour provoquer le paiement et le comptable ne paierait pas si l'ordonnance était irrégulière, c'est-à-dire non revêtue du visa du contrôleur des dépenses engagées.

L'action de ce contrôle sur les organes des administrations centrales s'est, en pratique, révélé fort efficace : sans doute, il ne peut empêcher toute irrégularité, tout dépassement de crédit, comme le pensait le législateur de 1922 lorsqu'il créa ce service

sous sa forme nouvelle, mais il n'en demeure pas moins que de tous les contrôles préventifs, le contrôle des dépenses engagées est l'un des plus utiles pour assurer le respect de la procédure de la dépense.

* * *

Mais si l'on passe de l'administration centrale à la province, c'est-à-dire des Ministres ordonnateurs primaires, aux ordonnances secondaires et en particulier aux Préfets, on s'aperçoit que tout ce contrôle des dépenses engagées disparaît et, ce qui est plus grave, qu'il est particulièrement difficile d'en organiser un.

Les contrôleurs des dépenses engagées ne sont installés qu'à Paris, dans les départements ministériels qu'ils ont à surveiller ; ils ne connaissent donc des opérations qui se font en province que le total des crédits qui sont délégués aux ordonnateurs secondaires, mais les crédits une fois délégués ils perdent tout droit de regard sur le détail des opérations qui vont être effectuées au moyen de ces crédits et peut-être au-delà.

Il en résulte que les Préfets ont en province une latitude beaucoup plus grande que les Ministres pour agencer leurs dépenses comme ils l'entendent, et peuvent dans certains cas être tentés d'engager sciemment des dépenses au-delà des crédits délégués, mettant ainsi l'Etat devant le fait accompli et l'obligeant à voter des crédits complémentaires pour y faire face.

Sans doute, il s'agit avant tout d'une question de personnes, et l'absence totale de contrôle ne conduit pas fatalement dans tous les départements à une gestion irrégulière des deniers de l'Etat, si le Préfet a soin d'être à lui-même son propre contrôleur de dépenses en tenant clairement une comptabilité à jour, lui donnant à chaque instant le solde disponible pour les nouveaux engagements. Si ces engagements sont calculés correctement de façon qu'aucune surprise ne vienne se révéler au moment du

paiement, le mécanisme de l'ordonnance de délégation peut très bien par lui-même n'amener aucun mécompte.

Sans doute, les ordonnateurs secondaires doivent, au terme de l'article 8 du décret du 15 juin 1923, communiquer tous les mois à l'administration centrale dont ils dépendent la situation de leurs engagements, dont le contrôleur peut demander à avoir connaissance mais ce n'est là qu'une transmission *a posteriori*, et le visa préventif du contrôleur ne joue pas ici.

C'est à ce difficile problème que s'est attaquée la loi de finances du 16 avril 1930 dans son article 133, qui a décidé que le contrôle serait étendu aux dépenses engagées par les ordonnateurs secondaires sur les crédits du budget général de l'Etat et des budgets annexes.

Le soin de réaliser cette réforme a été laissé à un règlement d'administration publique qui n'a jamais encore été publié. Il semble que le législateur, en posant le principe d'une réforme effectivement très utile, n'ait pas soupçonné les difficultés que devait rencontrer sa réalisation. Il faudrait tout d'abord un personnel très nombreux, au moins un contrôleur par département en ce qui concerne la surveillance du Préfet, et encore de nombreux autres contrôleurs pour être placés auprès des ordonnateurs secondaires spécialisés : ingénieurs des Ponts et Chaussées, etc...

Or, la création de nouveaux fonctionnaires, surtout en nombre important, cadre difficilement, semble-t-il, avec les idées nouvelles qui ont cours sur la réforme de l'Etat.

Mais il faudrait encore, en admettant qu'on se décide à créer ces fonctionnaires, qu'on les revête d'une autorité suffisante pour exercer un contrôle efficace sur tous les chefs de service et hauts fonctionnaires, y compris les Préfets ; or, c'est peut-être le point le plus délicat de la réforme.

Si par ailleurs, par souci d'économie, on cherche, pour remplir le rôle de contrôleur des dépenses engagées, à utiliser les fonctionnaires du cadre départemental, c'est se résigner par avance à leur enlever en même temps que toute autorité, toute indépendance puisqu'ils dépendent tous du Préfet. Ce serait en somme revenir aux errements du contrôle des dépenses engagées en 1890, qui laissait aux Ministres le soin de nommer leurs propres contrôleurs ; seul, peut-être, le Trésorier Payeur Général, qui vise déjà aujourd'hui les mandats avant paiement, serait à même d'exercer le contrôle avec l'indépendance désirable.

Mais la règle traditionnelle de la séparation des ordonnateurs et des comptables serait ouvertement transgressée, le visa des engagements a en effet un tout autre caractère que celui des titres de paiement qui ne porte que sur la régularité des pièces comptables.

Le contrôleur des dépenses engagées a un rôle plus nuancé, moins mathématique en quelque sorte, il apprécie l'exactitude des devis, mais surtout la régularité administrative de la dépense, et à cet égard tient l'ordonnateur sous sa dépendance.

Aussi bien, est-ce à un compromis que s'est rallié le décret du 25 juin 1934. Il n'a pas donné aux comptables chargés de viser les mandats toutes les attributions des contrôleurs des dépenses engagées, mais il a créé une procédure qui renforce la valeur du visa préventif du mandatement en donnant aux comptables la possibilité de suivre l'engagement du crédit délégué.

Les articles 2 et 3 qui instituent cette innovation sont ainsi rédigés :

ARTICLE 2. — Les ordonnateurs secondaires tiennent une comptabilité d'engagement des dépenses, ils envoient tous les dix jours aux comptables payeurs copie intégrale de la partie de cette comptabilité qui concerne les dépenses de matériel.

ARTICLE 3. — Les mandats de paiement doivent porter une mention de référence à la comptabilité d'engagement.

Avant de viser les mandats, les comptables payeurs s'assurent que la dépense est comprise dans la comptabilité des dépenses qui leur a été adressée. Ils peuvent suspendre le paiement dans le cas où cette condition n'est pas remplie, sauf exercice du droit de réquisition de l'ordonnateur.

Le décret du 25 juin 1934 renforce incontestablement le contrôle sur les ordonnateurs secondaires, mais il n'arrive pas cependant à remplacer avec la même efficacité le contrôle des dépenses engagées.

Un nouveau décret survenu le 30 octobre 1935 fait intervenir à nouveau le contrôleur des dépenses engagées en matière d'ordonnateurs secondaires, mais la mesure qu'il prend vise plutôt à assurer une centralisation comptable claire et méthodique qu'à organiser un contrôle préventif sur les délégués des Ministres.

En effet, ce décret qui porte « réforme de la comptabilité administrative » prescrit que désormais la comptabilité administrative sera tenue dans chaque ministère, selon les règles uniformes tracées par le Ministre des Finances, et c'est au contrôleur des dépenses engagées que sera dévolu dans chaque Ministère le soin de diriger le service de la comptabilité administrative.

En application de ce principe, pour que le contrôleur ait sur la comptabilité administrative une vue générale, et non une vue fragmentaire sur la comptabilité de la seule administration centrale à Paris, l'article 6 du décret du 30 octobre 1935 prescrit aux ordonnateurs secondaires d'adresser chaque trimestre au contrôleur des dépenses engagées, le relevé général des titres de recettes qu'ils ont émis, des engagements de dépenses qu'ils ont contractés et des mandats qu'ils ont délivrés.

Ils joignent à ces relevés un extrait développé par chapitres

de la comptabilité des visas des dépenses publiques, tenue distinctement dans chaque poste comptable.

Le contrôleur incorpore ces relevés dans ses propres écritures, et forme une récapitulation générale de ses opérations, qu'il adresse au Ministre des Finances.

* * *

Avec le décret du 30 novembre 1935, se termine en l'état actuel de la question l'effort tenté par les pouvoirs publics pour organiser un contrôle efficace sur les opérations des ordonnateurs secondaires.

Malgré les progrès, incontestablement réalisés en cette voie, il faut bien reconnaître que la multiplicité des solutions partielles qui se succèdent depuis 1922, constitue implicitement l'aveu qu'aucune réforme vraiment satisfaisante n'est encore intervenue.

D'années en années, les améliorations se précisent, mais le problème reste posé.

CHAPITRE II

Le Préfet et les recettes de l'État

A la collaboration vivante du Préfet aux dépenses de l'Etat, s'oppose presque aussitôt, en matière de recettes, le caractère quelque peu désuet et inattendu de ses interventions.

Aucune idée d'ensemble ne paraît avoir inspiré le législateur sur tous les points particuliers où il a fait du Préfet le collaborateur de l'Etat en matière de recettes.

Tout d'abord, dans l'immense complexité des ressources publiques, le rôle du Préfet se confine à l'une d'elles seulement : les impôts directs.

Mais surtout, dans ce domaine ainsi restreint, ses attributions sont le plus souvent difficilement justifiables, touchant tantôt à des matières qui, telles : l'assiette ou la responsabilité des comptables, eussent pu être confiées avec plus de logique à d'autres fonctionnaires, tantôt à des sujets qui, tels : le recours gracieux, par exemple, ne requéraient pas obligatoirement, de par leur nature juridique, l'intervention du Préfet.

Mais, quel que soit le caractère dispersé de ses attributions, il semble cependant possible de grouper sous trois rubriques les principales d'entre elles, selon qu'elles ont trait plus particulièrement :

à l'assiette,
au recouvrement,
ou au contentieux

des contributions directes.

PARAGRAPHE PREMIER

ASSIETTE

Le Préfet a un rôle fort modeste à jouer en matière d'assiette des contributions directes.

Son intervention ne se manifeste guère qu'à l'égard de la contribution foncière des propriétés non bâties et de la taxe d'apprentissage et d'enseignement technique.

En matière de contribution foncière, le Préfet intervient : soit pour choisir les membres d'une Commission, soit pour présider une autre Commission départementale qui joue en quelque sorte vis-à-vis de la première le rôle de juge d'appel.

Pour situer avec clarté cette action préfectorale, au demeurant de peu d'importance, il est indispensable de schématiser en quelques mots le mécanisme de la contribution foncière des propriétés non bâties.

Cet impôt frappe le revenu net foncier de tous les immeubles non bâtis, cultivés ou non, qui ne peuvent être considérés comme des constructions et qui ne sont pas spécialement exemptés.

La connaissance du revenu net foncier de toutes les propriétés qui existent en France posait évidemment un problème particulièrement complexe. Il a été résolu par l'établissement d'un document ou plutôt d'une série de documents : le « cadastre », qui constitue un état général descriptif et estimatif de toutes les propriétés foncières.

Grâce à ce document périodiquement révisé, l'administration fiscale a, à tout moment, les éléments nécessaires pour le calcul de l'impôt foncier.

C'est à l'établissement de ces documents cadastraux que le Préfet est appelé à prêter son concours.

Le cadastre comporte deux séries d'opérations : des opérations d'art ou géodésiques qui aboutissent à un relevé topographique détaillé de chaque commune — et des opérations administratives qui ont pour but de procéder à l'évaluation du revenu net foncier de chaque propriété.

Ces opérations administratives, dans le détail duquel il ne convient pas d'entrer, sont faites par un représentant de l'Administration des Contributions directes : Contrôleur ou Inspecteur, assisté du Maire et de cinq classificateurs : propriétaires fonciers ou assujettis à la cédule des bénéfices agricoles, dont deux au moins doivent être domiciliés en dehors de la commune.

Ces classificateurs, de même que cinq classificateurs suppléants, sont choisis par le Préfet, sur une liste de vingt noms proposés par le Conseil Municipal.

Si le Contrôleur et les classificateurs sont d'accord sur le tarif des évaluations, il est provisoirement arrêté et affiché dans la Commune. Au cas contraire, où il y a désaccord entre le Contrôleur et les classificateurs, intervient une Commission départementale présidée par le Préfet.

Cette Commission arrête alors le tarif des évaluations.

*
* *

La taxe d'apprentissage et d'enseignement technique est une taxe assimilée aux contributions directes.

Elle est perçue au profit du développement des œuvres d'apprentissage, d'enseignement technique et des laboratoires scientifiques. La taxe est due par toute entreprise industrielle, sur le montant des appointements, salaires en espèces ou en nature payés l'année précédente tant au personnel qu'aux dirigeants.

A cet effet, avant le 1^{er} mars de chaque année, le contribuable adresse au Préfet une déclaration contenant :

- la nature de l'entreprise ;
- le montant des appointements payés l'année précédente ;
- le nombre d'employés de moins ou plus de 18 ans ;
- les mesures qu'il a prises personnellement pour favoriser l'enseignement — et une demande d'exonération dans ce cas.

La déclaration est contrôlée par le Préfet qui peut demander des « éclaircissements » dans un délai de 10 jours.

Le tarif est fixé à un certain pourcentage du total des salaires.

* * *

Telles sont les fonctions, au total bien limitées, qui incombent au Préfet, en matière d'assiette des contributions directes.

Le stade du « recouvrement », au contraire, va lui donner l'occasion de jouer, du moins en ce qui concerne la responsabilité des comptables, un rôle beaucoup plus actif.

RECouvreMENT

Le recouvrement des impôts directs est essentiellement confié aux comptables directs du Trésor Public : Percepteurs, Receveurs particuliers des Finances, Trésoriers payeurs généraux. Ce sont eux qui sont chargés de toutes les opérations matérielles du recouvrement, aboutissant à faire rentrer les deniers dans les caisses de l'Etat ; mais à ce stade des opérations de recettes, se manifeste cependant l'intervention du Préfet : au début du recouvrement d'abord, en matière d'homologation et de publication du rôle, au terme du recouvrement ensuite, en matière de responsabilité des comptables.

I. Homologation des rôles par le Préfet et publication

En langage fiscal, les rôles sont des cahiers nominatifs et périodiques, destinés à être remis aux comptables publics chargés de les mettre en recouvrement et reproduisant les mentions des « matrices », lesquelles restent entre les mains des Agents de l'assiette.

« Or, après avoir été confectionnés par le Directeur des Contributions directes, les rôles sont obligatoirement soumis à l'homologation du Préfet, c'est cet acte qui leur imprime la force exécutoire et qui donne aux comptables le droit de les mettre en recouvrement. L'homologation fait maintenant l'objet d'un arrêté collectif du Préfet, mais il ne peut intervenir qu'après que la perception des impôts directs a été autorisée par la loi de finances¹. »

1. ALLIX et LECERCLÉ, *L'impôt sur le revenu*. Tome II, p. 313.

Mais il ne suffit pas que le rôle soit homologué, il faut encore qu'il soit publié, et ici intervient une opération qui, jusqu'en 1926, n'intéressait pas le Préfet, mais qui, depuis cette date, rentre dans ses attributions.

Dans l'ancien système de la publication, le percepteur, une fois en possession du rôle rendu exécutoire par le Préfet, devait le faire publier avant de passer au recouvrement. Cette publication était assurée en province par les soins du Maire, à Paris par le Préfet de la Seine.

Elle avait lieu par voies d'affiches apposées à la Mairie et dans les principaux points de la Commune. Une date était d'ailleurs fixée pour l'accomplissement de cette formalité, c'était le premier dimanche suivant la réception du rôle par le Percepteur sous l'empire de la loi du 4 Messidor an VII — puis, ce fut le troisième dimanche suivant la transmission du rôle — après l'intervention de la loi du 31 décembre 1921.

Il est à peine besoin de dire que cette formalité de la publication ne présentait pas un intérêt pratique bien considérable, et que les affiches apposées dans les Mairies ne suscitaient pas chez les contribuables une vive curiosité, certains qu'ils étaient de recevoir du Percepteur l'avertissement les invitant à payer. Mais cette formalité avait au moins le mérite de constituer un point de départ précis pour les délais de réclamation devant la juridiction contentieuse. Aussi bien, le décret du 16 novembre 1926, en maintenant l'homologation préfectorale, mais en supprimant la publication, a-t-il eu soin de prévoir une nouvelle formalité qui soit susceptible de fixer un point de départ pour les délais de réclamation au Contentieux.

L'article 2 du décret de 1926 a ainsi substitué à la notion de publication celle de « mise en recouvrement », et c'est le Préfet qui, au moment de donner son homologation au rôle, fixe en principe la date à laquelle les recouvrements pourront commencer.

Toutefois, comme en vertu de l'article 1^{er} du même décret, le Préfet peut déléguer ses pouvoirs relatifs à l'homologation des rôles au Directeur départemental des Contributions directes, il est prévu que dans ce cas également, c'est ce fonctionnaire qui fixera lui-même la date de recouvrement, après entente avec le Trésorier Payeur Général. Cette date définitivement fixée soit par le Préfet, soit par son délégué, doit obligatoirement figurer sur le rôle et sur les avertissements individuels que le Percepteur envoie aux Contribuables, et c'est à partir de cette date, qui leur est ainsi précisée, que commencent à courir les délais impartis aux réclamants pour se pourvoir devant la juridiction contentieuse.

Le jeu de cette réforme a donc permis d'éluder la formalité de la publication dans ce qu'elle avait d'archaïque, tout en conservant l'utilité d'un point de départ précis pour les délais de réclamation.

II. Responsabilités des comptables

Toutes les formalités dont il vient d'être parlé jusqu'à présent ne sont d'ailleurs que tout à fait accessoires au regard du recouvrement. Ce qui importe avant tout dans cette phase, c'est de faire rentrer l'argent dans les caisses de l'Etat, et c'est à cette tâche que s'emploient les comptables directs du Trésor, avec plus ou moins de diligence ou de succès.

Ils doivent en principe recouvrer intégralement le montant des rôles qu'ils ont pris en charge, avant que n'expire le délai de prescription, sous peine d'être tenus à solder de leurs propres deniers le montant des cotes restant à percevoir. Mais on conçoit aisément qu'à ce principe de la responsabilité pécuniaire des comptables, il existe des atténuations, étant donné les sommes considérables qu'ils ont aujourd'hui à recouvrer.

Le Préfet est appelé à jouer un rôle important dans cette décharge de responsabilité pécuniaire des comptables et en particulier des percepteurs.

Les percepteurs sont d'abord autorisés à inscrire sur des états de cotes indûment imposées, les impositions qui leur paraissent constituer un faux ou un double emploi. Ces états sont soumis pour jugement au Conseil de Préfecture, avec appel possible devant le Conseil d'Etat. Un arrêté du Conseil de Préfecture prononce, le cas échéant, la décharge de ces cotes, et le Préfet rend une ordonnance pour réduire d'autant le montant des cotes. Ici, le rôle du Préfet est purement passif.

Mais les percepteurs peuvent également inscrire sur des « états de cotes irrécouvrables » les cotes ou portions de cotes, que des impossibilités matérielles (décès, départ, indigence, etc...) les ont empêché de recouvrer.

Le percepteur envoie cet « état de cotes irrécouvrables » au Préfet pour demander sa décharge.

Tous ces états sont jugés par le Préfet, sauf appel au Ministre des Finances.

Un règlement d'administration publique du 12 mai 1928 a modifié les conditions de mise en jeu de la responsabilité pécuniaire des comptables et le rapport présenté au Président de la République, en 1928, par M. Poincaré, met en lumière toute la nécessité qu'il y avait à réformer le système ancien.

Désormais, le Préfet continue à jouer le rôle essentiel, mais on a atténué la responsabilité des comptables, en même temps qu'on leur donne plus de garanties.

Le rapport présenté en 1928 s'exprime ainsi : « Quand, vers la fin du délai fixé pour l'apurement des rôles, le Préfet est appelé à se prononcer sur les états dits de cotes irrécouvrables présentés par les percepteurs, il est placé dans l'alternative, soit d'admettre les articles en non-valeur, ce qui entraîne ordonnancement sur

« les crédits budgétaires, soit d'en prononcer le rejet pour la totalité.
« Il en résulte que les comptables peuvent voir mettre à leur charge
« des obligations auxquelles ils sont matériellement hors d'état
• « de satisfaire. »

« Dans ces conditions, la nécessité s'impose de donner à l'autorité
« administrative, le pouvoir de faire application du principe de
« la responsabilité en tenant compte des « circonstances », des
« moyens » de l'agent responsable, de la gravité des « fautes » ou
« des « négligences » commises et aussi parfois de la stricte « équité ».

S'inspirant de ces idées, le décret du 12 mai 1928 a apporté
au système rigide jusqu'alors en vigueur, les modifications suivantes :

ARTICLE 2. — La décision prise par le Préfet sur les états de
cotes irrécouvrables est notifiée au percepteur. Celui-ci peut, dans
le délai de deux mois à partir de cette notification, saisir le Préfet
d'une demande tendant à obtenir : soit la décharge ou l'atténuation
de sa responsabilité, soit le sursis en sa faveur du versement en tout
ou en partie des sommes laissées à sa charge.

ARTICLE 3. — La demande du percepteur est soumise pour avis
à une commission départementale dont la composition est la
suivante :

Le Préfet ou son représentant : Président ;

Le Directeur départemental des Contributions directes ;

Le Trésorier Payeur Général — ou, pour le département de
la Seine, le Receveur central des Finances ;

Un Inspecteur des Contributions directes ;

Un Receveur-Percepteur — ou Percepteur.

En cas de partage des voix, la voix du Président est
prépondérante.

ARTICLE 4. — La Commission recherche si la responsabilité
du non-recouvrement incombe au percepteur...

ARTICLE 6. — La décision prise par le Préfet après avis de la Commission est notifiée au Directeur des Contributions directes et par voie hiérarchique au percepteur intéressé.

* * *

Prises dans les conditions qui viennent d'être exposées, on n'a pas voulu cependant que les décisions préfectorales demeurent sans appel. Il importe en effet que les comptables aient la possibilité de faire réviser toute décision qu'ils estimeraient inopportunes ou injustes, soit dans son principe, soit dans ses conséquences, aussi les articles 7 et 8 ont-ils prévu un recours possible devant le Ministre des Finances qui statue après avis d'une Commission présidée par un Inspecteur général des Finances et comprenant de hauts fonctionnaires du Ministère des Finances, un Trésorier Payeur Général et un Percepteur.

* * *

Ce n'est donc plus un rôle passif que le Préfet joue ici, comme en matière de « cotes indûment imposées », mais bien plutôt le rôle d'un juge à l'égard des comptables.

C'est encore en juge qu'il a parfois à intervenir, mais cette fois à l'égard des contribuables, en matière de contentieux des Contributions directes.

CONTENTIEUX

Avant d'entrer dans le détail des interventions du Préfet en cette matière, il importe de remarquer que l'on englobe dans le terme générique de « Contentieux » deux catégories de réclamations formulées par les contribuables et dont une seule, en réalité, participe du véritable caractère contentieux.

Tantôt, en effet, le contribuable peut, même s'il a été justement imposé et s'il a été victime de circonstances malheureuses, solliciter de l'administration une mesure de bienveillance : une demande en « remise ou en modération » qui relève de la juridiction gracieuse.

Tantôt, au contraire, il possède un droit à réclamer contre des erreurs commises par le fisc à son préjudice ; il fait alors une demande en « décharge ou réduction » qui a un véritable caractère contentieux.

Dans le premier cas, le Préfet intervient comme juge, dans le second et avant 1927, il servait de simple agent de transmission du dossier du réclamant, une nouvelle loi l'a déchargé depuis de cette modeste prérogative.

C'est donc en réalité dans le recours gracieux que son intervention prend toute son importance, pour disparaître presque totalement aujourd'hui dans le recours contentieux.

*
* *

Les demandes en remise ou modération s'appliquent particulièrement à la contribution foncière.

« Ces demandes sont basées sur la perte totale ou partielle du revenu de la propriété non bâtie, sur la disparition en cours d'année

de matière imposable ou sur la vacance des maisons ou le chômage des usines.

Un autre cas est général et s'applique à tous les impôts, c'est le cas d'indigence ou de gêne momentanée, la demande en remise ou modération peut dans ce cas être formulée à toute époque, à la différence des autres qui comportent certains délais¹. »

Quant à la procédure de la demande en remise ou modération, elle a été modifiée par la loi du 27 décembre 1927.

Dans le système ancien, les demandes étaient adressées au Préfet du lieu de l'imposition, qui les transmettait au Directeur départemental des Contributions directes ; celui-ci les faisait instruire par le contrôleur, formulait son avis et renvoyait le dossier au Préfet qui statuait lui-même, sauf recours possible devant le Ministre des Finances.

La loi de 1927 a toujours laissé au Préfet le soin de statuer sur ces cas de juridiction gracieuse, mais elle a simplifié les formalités : désormais, les réclamations ne sont plus adressées par les contribuables à la Préfecture, mais directement à la Direction départementale des Contributions directes dont dépend le lieu de l'imposition. En évitant ce premier envoi inutile à la Préfecture, la procédure s'en trouve ainsi accélérée.

*
* * *

Dans la matière du Contentieux proprement dit des Contributions directes, l'activité préfectorale est aujourd'hui très limitée.

Autrefois, dans la procédure très longue et très compliquée de la demande en décharge ou réduction qui ressortit au véritable contentieux fiscal, le Préfet, comme il a été dit, jouait le modeste rôle d'agent de transmission. La loi du 27 décembre 1927, en

1. ALLIX et LECERCLÉ. *L'impôt sur le revenu*. Tome II, p. 292.

simplifiant considérablement les formalités, a désormais supprimé toute intervention du Préfet en cette matière.

Mais l'activité du Préfet se marque encore, bien faiblement d'ailleurs, au regard des voies d'exécution qui peuvent être la suite du Contentieux des Contributions directes.

A l'égard d'un contribuable récalcitrant, des poursuites peuvent être engagées en vertu du rôle qui est par lui-même un titre exécutoire.

Ces poursuites comportent la sommation sans frais et la sommation avec frais, dans les formes administratives, puis, si elles restent sans effet : le commandement, la saisie et la vente, dans les formes judiciaires.

Le receveur particulier des Finances, en tant que Directeur des poursuites dans chaque arrondissement, peut y procéder de sa propre initiative. Mais l'autorisation du Préfet est requise préalablement à la « vente » des biens du contribuable.

DEUXIÈME PARTIE

La gestion du Préfet sur les finances du Département

DEUXIÈME PARTIE

La gestion du Préfet sur les finances du Département

Toute la tâche financière du Préfet dans le département se résume dans la mise en œuvre du budget départemental.

Agent exécutif du département, le Préfet est en effet chargé d'engager toutes les dépenses nécessaires au fonctionnement des services départementaux, il a en contre-partie le pouvoir de faire rentrer dans les caisses de cette collectivité toutes les recettes destinées à y faire face ; il doit enfin faire toute diligence pour parvenir à équilibrer l'ensemble des dépenses avec l'ensemble des recettes.

Le budget départemental comme celui de l'Etat passe par les quatre phases traditionnelles de la préparation, du vote, de l'exécution et du contrôle.

Le Préfet n'y joue pas le même rôle à tous les stades : son activité s'exerce essentiellement sur la préparation et l'exécution du budget, les deux autres phases, au contraire, limitent et sanctionnent sa liberté financière.

La préparation du budget par le Préfet.

La limitation de son initiative par le vote et le règlement.

L'exécution du budget par le Préfet.

La sanction de ses obligations financières par les divers contrôles.

Tels sont les quatre chapitres qui constituent l'objet de ce Livre.

CHAPITRE PREMIER

La préparation du Budget départemental par le Préfet

L'objet de cette préparation consiste à mettre au point un document de prévisions englobant l'ensemble des dépenses et des recettes du département pour l'année à venir. Pour mener à bien cette tâche, il convient naturellement de connaître d'abord la matière première sur laquelle va s'exercer cette préparation, c'est-à-dire la consistance des dépenses départementales et des recettes destinées à les couvrir.

Il faut ensuite prévoir avec méthode, quel sera le montant de l'une et l'autre catégorie pour aboutir à un équilibre sincère du budget départemental.

C'est là le rôle du Préfet dans la préparation budgétaire.

LES DÉPENSES ET LES RECETTES DU DÉPARTEMENT

Les dépenses

Les dépenses départementales sont évidemment d'une importance très variée d'un département à l'autre, mais si leur expression numérique varie suivant le développement des services qu'elles ont pour but de couvrir, les rubriques sous lesquelles elles s'inscrivent sont très sensiblement les mêmes dans tous les départements.

Par ailleurs, le département, né d'une brusque décision du législateur, n'a pas vu, depuis sa création, se constituer dans son cadre une vie régionale très intense, et sa situation d'intermédiaire entre l'Etat et les collectivités secondaires qui répondent à des besoins naturels plus marqués n'a pas laissé de se refléter dans son budget de dépenses.

Aussi bien, s'il existe dans le budget départemental des dépenses qui répondent à des services strictement départementaux, la majorité, par contre, est destinée à satisfaire, dans le cadre géographique du département, des services d'intérêt général, ou à collaborer à des services créés par les collectivités secondaires.

Quoi qu'il en soit, l'on retrouve dans tout département quatre grandes catégories de dépenses d'importance très inégale selon qu'elles concernent l'administration générale du département, les transports et les travaux publics, l'assistance, la prévoyance sociale et l'hygiène, la dette et le fonctionnement d'institutions diverses.

En fait, le budget départemental est essentiellement un budget de voirie et d'assistance.

*
* *

Pour faire fonctionner les services d'administration générale, le Préfet est amené à engager des dépenses de personnel et de matériel.

Les dépenses de personnel les plus importantes concernent le paiement des traitements et indemnités des fonctionnaires départementaux ; tantôt, la charge de la dépense est entièrement laissée au département, tantôt l'Etat en prend une part à son compte. La seconde catégorie de dépenses de personnel concerne les retraites des agents départementaux ; ici encore intervient dans certains cas des subventions de l'Etat.

A l'égard du matériel, indépendamment des frais de bureau, les principales dépenses sont constituées par les charges d'entretien des bâtiments dont le département a la propriété.

*
* *

Toutes ces dépenses ne sont certes pas négligeables, mais beaucoup plus importantes sont celles relatives aux transports et travaux publics.

Parmi cette catégorie de dépenses, il en est qui présentent un intérêt particulier, ce sont les dépenses de voirie routière.

Avant 1930, l'organisation de la voirie reposait sur la triple distinction des routes nationales entièrement à la charge de l'Etat, des routes départementales dont les dépenses incombaient au département et de la voirie vicinale dont les frais étaient partagés selon certaines modalités entre l'Etat, les départements et les communes.

En 1930, une loi est venue modifier la répartition antérieure en décidant d'incorporer dans le réseau national une partie des routes départementales et une partie des chemins vicinaux servant à la circulation générale.

La charge des départements en matière de voirie s'est trouvée nettement allégée.

Aujourd'hui, le département, comme par le passé, ne participe pas aux frais des routes nationales.

Pour les quelques routes départementales qui demeurent, les frais qui en résultent sont inscrits en totalité au budget départemental, mais l'Etat verse des subventions.

Quant aux chemins vicinaux, il faut distinguer entre la vicinalité intercommunale : chemins de grande communication et chemins d'intérêt commun — et la vicinalité communale : chemins vicinaux ordinaires ; la distinction est importante du point de vue financier, car tandis que les dépenses de la vicinalité intercommunale sont supportées entièrement par le budget du département, celles des chemins vicinaux ordinaires figurent aux budgets municipaux et ne sont que compensées par la subvention du département.

Au total, ces dépenses de voirie, même après la réforme de 1930, constituent une rubrique essentielle du budget des dépenses.

Il faut ajouter dans cet ordre d'idées les dépenses de chemin de fer d'intérêt local et des services de transport automobile.

Les dépenses des chemins de fer d'intérêt local n'avaient cessé d'augmenter au fur et à mesure que les services qu'ils rendaient répondaient de moins en moins aux exigences modernes, c'est désormais une rubrique qui doit tendre à disparaître des budgets départementaux pour faire place aux dépenses occasionnées par les services de transports automobiles.

D'ailleurs, dans la période actuelle où la coordination des divers moyens de transport est loin d'être réalisée, les services départementaux automobiles ne peuvent pour longtemps encore, semble-t-il, prétendre à des tarifs rémunérateurs, c'est une dépense importante pour le département, qui nécessite des subventions de la part de l'Etat.

Outre ces deux grands chefs de dépenses, le département peut

être amené à faire face à des dépenses d'amélioration des ports de mer, ou des voies navigables, à s'occuper de distribution d'énergie électrique, de construction de réseaux téléphoniques, d'urbanisme, etc..., dans presque tous ces cas, l'Etat apporte son aide financière au département.

*
* *

D'un intérêt au moins égal apparaissent les dépenses d'assistance et de prévoyance sociales.

Ces dépenses, en effet, n'ont fait que s'accroître toutes les fois que l'Etat est intervenu dans ce domaine ; elles s'élevaient, en 1911, à moins de 200 millions, en 1930, sur un total de dépenses départementales de 5 milliards, les dépenses d'assistance représentaient 1.645 millions. Le rôle sans cesse croissant attribué au département dans le domaine de l'assistance s'explique par ce fait qu'au fur et à mesure que les interventions de la puissance publique devenaient plus nombreuses, il apparaissait que des trois collectivités : Etat, commune et département, cette dernière était la plus qualifiée pour faire face à l'organisation administrative et financière des nouveaux services publics.

En effet, faire de ces services des organismes entièrement communaux constituait une entreprise extrêmement complexe : il était difficile, non seulement de se procurer des ressources nouvelles suffisantes et d'engager des dépenses aussi considérables dans le cadre de la commune, mais encore d'organiser des services uniformes présentant des garanties équivalentes dans des localités très différentes au point de vue de leurs richesses.

D'autre part, donner à ces services publics le caractère de services d'Etat se heurtait à des difficultés aussi graves, car en raison même du nombre considérable des assistés ; il aurait été impossible de statuer en équité sur chaque cas particulier et d'examiner en connaissance de cause les demandes d'admission à l'assistance.

C'est pourquoi l'on a été conduit à l'organisation mixte en vigueur, qui est basée sur la participation financière des trois catégories de collectivités et dans laquelle les communes sont chargées de désigner les gens secourus, où les départements ont pour mission de centraliser la gestion financière et où l'Etat, enfin, se réserve le contrôle supérieur du service et le soin de subventionner les organismes départementaux de telle manière qu'une certaine égalité se trouve maintenue entre les collectivités.

Ainsi au point de vue financier, le département se trouve constituer le pivot de toutes les lois d'assistance, son budget supporte en principe toutes les dépenses qui s'y rapportent, mais une part importante de ces dépenses se trouve compensée par les subventions de l'Etat d'une part, les contingents des communes d'autre part.

C'est en tenant compte de ces principes généraux qu'ont été organisés successivement le régime des aliénés, celui des enfants assistés, des enfants du premier âge, l'assistance médicale gratuite, l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables, l'assistance aux femmes en couche, le traitement des tuberculeux, et enfin les primes d'allaitement.

Dans tous ces cas, la participation financière de l'Etat ne présente pas un caractère uniforme et forfaitaire, mais tient compte à la fois des charges imposées aux collectivités intéressées et des ressources dont elles disposent pour y faire face.

A côté de tous ces services d'assistance qui ont un caractère général et obligatoire, le département est amené à organiser certains services à titre facultatif (soit librement, soit avec la participation de l'Etat) : tels l'organisation des primes à la natalité ou la création d'organismes destinés à l'exécution de la loi sur les habitations à bon marché.

Enfin, dans le même ordre d'idées, il faut signaler les dépenses relatives aux services d'hygiène et de santé publique : vaccination, désinfection, etc..., qui constituent des dépenses obligatoires.

*
* *

Il reste enfin une quatrième catégorie de dépenses départementales, que l'on peut intituler : dépenses diverses, étant donné le caractère hétérogène des services auxquels elles sont destinées, mais parmi lesquels le service de la dette absorbe la plus grande part.

Au nombre de ces dépenses diverses, on peut citer : les subventions allouées aux communes, les dépenses de fonctionnement de certains services départementaux d'agriculture, par exemple : écoles, stations agronomiques, fermes... ou d'instruction publique : bourses ; mais surtout le service de la dette départementale, qui comprend des dépenses d'intérêts et d'amortissement.

Enfin, il y a lieu de mentionner le crédit pour dépenses imprévues, sorte de réserve pour les dépenses éventuelles qui, d'ailleurs, dans des périodes de difficultés économiques et financières comme les années présentes, ne manquent jamais de se révéler.

Les Recettes

Toutes ces dépenses constituent une lourde charge pour les budgets départementaux ; au fur et à mesure qu'elles apparaissaient ou qu'elles augmentaient, force était de recourir à des ressources nouvelles qui permettent au département de les équilibrer. Aussi bien en l'état actuel de cette évolution trouve-t-on, dans le budget de recettes du département, une grande variété de ressources. Par ailleurs, la liaison qui existe entre les dépenses du département et celles de l'Etat et des communes devait avoir sa répercussion dans le domaine des recettes ; en fait, l'Etat, sous forme de subventions, les communes sous forme de contingents, apportent ainsi au département des ressources importantes.

Ces deux idées de variété des ressources et de liaison entre les recettes du département, de l'Etat et de la commune, se retrouvent

tout naturellement dans la classification que l'on peut faire des recettes départementales en cinq grandes catégories :

- les recettes de nature domaniale ;
- les taxes pour services rendus ;
- les subventions et contingents ;
- les recettes fiscales ;
- l'emprunt.

Les recettes de caractère domanial et patrimonial ne constituent qu'une fraction peu importante des ressources du budget départemental, étant donné la création récente du département.

Le domaine public du département n'est cependant pas négligeable, mais il est surtout constitué de biens qui sont plus générateurs de dépenses que de recettes : tels les voies de communications, les chemins de fer et les bâtiments. Le domaine productif (bois et forêts) est en fait très réduit, quant au domaine privé comprenant les produits des immeubles privés, les revenus des valeurs, ou les dons et legs, s'il est variable selon les départements, il constitue au total une source de recettes peu importante.

La seconde catégorie de recettes : les taxes pour services rendus, n'est guère plus importante que la précédente. En effet, la création par le département et l'exploitation en régie de services industriels, sont subordonnées à une autorisation du pouvoir législatif, ce qui limite l'extension de tels services ; par ailleurs, ceux qui ont été autorisés, chemins de fer, tramways, service de distribution d'électricité, ont pour la plupart constitué une cause de dépenses plus que de recettes ; il ne reste donc en fait qu'un certain nombre de taxes pour remboursement des services départementaux d'hygiène, de désinfection, ou des laboratoires de fraude. Au total, ces recettes ont une importance très minime.

*
* *

Très importantes sont, au contraire, les subventions de l'Etat et les contingents des communes.

Les subventions de l'Etat sont la conséquence du lien qui existe en matière de dépenses entre l'Etat et le département. Aux charges que l'Etat fait assumer au département, il apporte une compensation financière sous forme de subventions.

Les unes sont sans affectation spéciale, destinées à parfaire l'équilibre budgétaire de départements particulièrement déshérités par leur situation géographique et leurs ressources naturelles. Cette rubrique qui, dans l'esprit du législateur, devait automatiquement se limiter à quelques départements pauvres, tendait depuis 1930 à s'augmenter considérablement du fait que tous les départements se considéraient un peu comme déshérités par une crise économique et financière durable.

Depuis 1935, cependant, à l'égard des subventions, l'Etat semble s'orienter à nouveau vers un régime d'économies.

Les autres ont une affectation spéciale, et sont la contrepartie des services généraux confiés aux départements ou de certains services départementaux particulièrement intéressants. Elles émargent au budget de l'Etat principalement sous les rubriques des Ministères de l'Intérieur, des Travaux Publics ou de la Santé Publique.

Les contingents des communes sont la conséquence du lien qui existe en matière de dépenses entre les communes et le département. Certains sont obligatoires — ils sont surtout importants dans le domaine de l'assistance, beaucoup moins dans celui de la voirie depuis le reclassement de 1930.

D'autres sont facultatifs, ce sont les versements effectués par les communes pour les travaux qui les intéressent spécialement : ces versements constituent les « fonds de concours ».

Des particuliers peuvent également pour les mêmes raisons contribuer aux dépenses départementales par des fonds de concours.

*
* *
*

Il faut arriver aux ressources fiscales pour y trouver la majeure partie des recettes du budget départemental. Ces ressources fiscales revêtent trois modalités : les centimes additionnels, les fonds communs et les taxes spéciales.

Les centimes additionnels représentent à eux seuls plus de la moitié des ressources départementales.

Bien qu'ils aient la même assiette puisqu'ils sont établis sur les principaux des anciennes contributions directes, ils se décomposent en deux classes distinctes, suivant la nature des dépenses qu'ils ont pour but de couvrir. L'on trouve ainsi d'une part : les centimes ordinaires qui doivent faire face aux dépenses annuelles et renouvelables du département, et les centimes extraordinaires destinés à faire face aux dépenses exceptionnelles et notamment au service des emprunts.

Les centimes ordinaires sont constitués par les centimes généraux, les centimes spéciaux et les centimes pour insuffisance de revenus. Les centimes généraux sont destinés à couvrir l'ensemble des dépenses sans aucune affectation ni spécialisation — le maximum en est fixé chaque année par la loi des contributions directes. Les centimes spéciaux sont tous affectés à une dépense particulière, quant aux centimes pour insuffisance de revenus, ils servent à gager éventuellement l'excédent des dépenses ordinaires par rapport aux recettes normales.

Il convient enfin de classer parmi les centimes ordinaires les centimes d'inscription d'office qui apparaissent lorsqu'une dépense obligatoire ayant été omise par un Conseil général, l'autorité supérieure la rétablit d'office ; il se peut alors que les recettes prévues

ne soient plus suffisantes et que l'autorité de tutelle soit obligée de recourir à des centimes d'inscription d'office.

Les centimes extraordinaires ont exactement la même nature que les centimes ordinaires, mais ils s'en distinguent du fait qu'ils ont à couvrir des dépenses exceptionnelles et en particulier le service des emprunts.

La seconde modalité des ressources fiscales a trait aux fonds communs. C'est un procédé qui s'applique aussi bien aux communes qu'aux départements, qui par ailleurs existe depuis longtemps, mais a été profondément remanié dans les années récentes. Le principe du fonds commun est fort simple. L'Etat perçoit pour son propre compte l'impôt sur les redevables, puis une partie de l'impôt est mise de côté pour constituer une masse commune que l'Etat répartira ensuite entre les collectivités intéressées, selon des modalités diverses.

Les fonds communs les plus importants concernant le département sont aujourd'hui le fonds commun des automobiles et le fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires. Le fonds de la carte des étrangers et celui du produit des amendes correctionnelles ne constituant qu'un très faible appoint pour le budget départemental. Le fonds commun des automobiles a été substitué aux anciens fonds communs sur le droit de circulation des automobiles. Avant la réforme récente supprimant le droit de circulation sur les automobiles, le département comme les communes trouvait dans ce droit de circulation une double source de recettes, d'une part grâce au fonds commun du droit de circulation, d'autre part grâce aux taxes additionnelles à l'impôt de circulation perçu par l'Etat, taxe autorisée par la loi de 1926.

Depuis la réforme, il devint nécessaire de créer deux fonds communs pour remplacer ces deux sources de recettes disparues :

Le premier fonds commun est réparti entre les départements seulement, il est alimenté par un prélèvement de 7, 50 0/0 sur le produit de la taxe d'Etat de 50 francs par hectolitre d'essence.

La répartition entre tous les départements se fait en tenant compte du kilométrage de routes entretenues.

Le deuxième fonds commun, qui est réparti entre les départements et les communes, est alimenté par un prélèvement de 10 0/0 sur l'impôt d'Etat, de 50 francs par hectolitre, soit 5 francs par hectolitre.

1/3 de ce fonds commun va aux départements, les 2/3 restant aux communes, mais en tout état de cause, l'Etat garantit aux départements comme aux communes qui avaient eu recours aux taxes additionnelles un produit minimum égal à l'ancien produit des dites taxes.

Le surplus est réparti au prorata du nombre des véhicules au 1^{er} janvier.

Le fonds commun de la taxe sur le chiffre d'affaires est réparti entre les départements et les communes. Il est constitué par un prélèvement de 0 fr. 10 sur le taux général de 2 0/0 de la taxe sur le chiffre d'affaires. En cas de taxe unique, c'est environ le 1/20 du produit de la taxe qui vient alimenter le fonds commun.

Ainsi constitué, le fonds commun est réparti un tiers entre les départements, 2/3 entre les communes, mais on garantit aux départements une attribution d'au moins 2 francs par tête d'habitant ; quant au surplus, il est réparti au prorata de la population en tenant compte du centime démographique, les collectivités les plus pauvres touchant les attributions les plus fortes.

Ces deux catégories de fonds communs procurent aux départements des ressources très importantes, les autres fonds communs, au contraire, n'ont qu'une importance très relative.

Tous ces moyens financiers dont dispose le département s'étant avérés insuffisants au regard des dépenses sans cesse accrues auxquelles il devait subvenir, le législateur prit en 1926 une mesure s'appliquant également aux communes qui permettait aux départements d'établir une série de taxes dans des limites et selon des modalités fixées.

Bien que la création de ces taxes ait été entourée d'un certain nombre de restrictions et de limites, tous les départements ont profité de la latitude qui leur était ainsi donnée, et ces taxes locales sont ainsi devenues un appoint intéressant de leur budget de recettes.

A côté de toutes ces ressources d'importance variable, mais toutes renouvelables annuellement, il reste enfin le recours possible à l'emprunt.

Ce recours est en principe réservé à l'équilibre du budget extraordinaire, c'est-à-dire à la couverture des dépenses exceptionnelles non renouvelables : dépenses de travaux neufs notamment.

Il est entouré par la loi d'une série de limitations, afin d'éviter que les autorités départementales n'en fassent un usage inconsidéré. Mais par ailleurs, l'Etat s'est préoccupé de faciliter aux départements le placement de leurs emprunts par des exonérations fiscales, et d'alléger leurs charges d'intérêts, principalement par le truchement de la Caisse de Crédit aux départements et communes, qui accorde aux collectivités emprunteuses des bonifications d'intérêts pendant toute la durée de l'emprunt.

Des nécessités de fait jointes à ces facilités accordées par le législateur ont incité les départements à faire un usage de plus en plus large des ressources d'emprunt, de telle sorte que ces recettes faciles ont aujourd'hui, dans les budgets départementaux, une contrepartie de dépenses qui, par leur importance, contribue largement aux difficultés financières dont ils souffrent.

* * *

Telles sont, dans l'ensemble, les recettes et les dépenses du département. C'est en partant de ces éléments ainsi précisés que le Préfet va préparer un document mettant en regard l'ensemble des dépenses et des recettes départementales avec leur évaluation, et s'efforcer de faire apparaître un équilibre sincère des unes et des autres.

PARAGRAPHE 2

LA PRÉPARATION BUDGÉTAIRE

L'évaluation des dépenses et des recettes départementales est pour le Préfet l'acte essentiel de la préparation budgétaire. C'est en effet d'une appréciation correcte de ces éléments que va dépendre, en définitive, l'équilibre vrai du budget. Or, ces évaluations ne laissent pas d'être difficiles par elles-mêmes, tandis que par ailleurs, elles se prêtent aisément à des artifices qui ne réalisent l'équilibre que sur le papier. Aussi bien, le législateur a-t-il adopté pour le budget de l'Etat des méthodes d'évaluation qui permettent de soustraire pour une large part l'appréciation des dépenses et des recettes, à l'arbitraire des préparateurs, qu'il s'agisse de la règle de la pénultième année, ou de méthodes faisant entrer en jeu des indices plus ou moins compliqués.

Quoi qu'il en soit, le but commun de ces procédés est de se prémunir contre l'erreur involontaire ou systématique de ceux qui ont la charge de la préparation budgétaire.

En matière départementale, aucun de ces systèmes n'a cours, le Préfet n'est lié par aucune règle formelle dans ses évaluations ; il apprécie avec une entière liberté la quotité des dépenses et des recettes départementales, il évalue selon la méthode directe, qui consiste à proprement parler à n'en pas avoir.

Ainsi libres dans leurs évaluations, tous les Préfets recourent cependant au même système qui consiste à prendre comme base le dernier compte administratif connu, et à en corriger les résultats en raison des faits nouveaux qui peuvent affecter la quotité des dépenses et des recettes futures.

Pour les dépenses, s'il en est qui se reproduisent chaque année avec une régularité mathématique, telles les dépenses de la dette, il en est par contre, telles les dépenses de matériel, qui présentent des difficultés d'évaluation considérables, c'est ainsi que les répercussions de lois sociales ou d'une crise économique sur les prix sont des éléments qu'il est difficile d'apprécier quantitativement.

A cet égard, il est bon de remarquer que la méthode directe si elle est employée avec une entière bonne foi, est susceptible de conduire à des résultats plus exacts que les méthodes automatiques qui, dans des périodes troublées, aboutissent à des résultats presque nécessairement erronés.

Pour les recettes, l'évaluation directe est encore la règle, mais les prévisions sont souvent plus faciles. Les ressources patrimoniales, les subventions, contingents et fonds communs, peuvent être appréciés avec assez d'exactitude en prenant pour base les derniers résultats connus.

Les recettes fiscales, par contre, nécessitent l'examen attentif des changements survenus dans la situation économique ou la législation, et des répercussions que l'on peut raisonnablement escompter.

Mais au total, l'appréciation sincère des dépenses et des recettes dépend essentiellement de la bonne foi de celui qui les apprécie.

Il ne suffit pas, d'ailleurs, d'évaluer l'ensemble des recettes et l'ensemble des dépenses du département ; il faut encore réaliser l'adaptation des unes aux autres, c'est-à-dire les équilibrer.

C'est même à un double équilibre que le budget départemental doit satisfaire ; d'une part, en effet, le total des recettes doit équilibrer le total des dépenses ; d'autre part, les recettes ordinaires et les recettes extraordinaires doivent respectivement suffire à couvrir, les premières : les dépenses ordinaires, les secondes : les dépenses extraordinaires.

C'est au Préfet à trouver les moyens de réaliser ce double équilibre. A cet effet, il peut évidemment agir sur les dépenses ou sur les recettes, ou sur les deux à la fois.

Son action sur les dépenses est, à vrai dire, assez limitée ; un grand nombre de dépenses échappent à l'initiative du Préfet : ce sont les dépenses obligatoires qu'il est obligé d'inscrire en première place dans le budget et qui y seraient inscrites d'office par l'autorité de tutelle s'il les omettait involontairement ou sciemment.

Il ne peut donc agir, en principe, que sur les dépenses facultatives, mais les besoins des services départementaux, joints à une tendance naturelle très marquée à l'augmentation continue des dépenses publiques, incitent tous les Préfets à se reporter pratiquement sur la rubrique des recettes.

Parmi ces recettes, d'ailleurs, il en est aussi sur lesquelles le Préfet n'a aucune action, ce sont toutes celles qui ont leur source dans le budget des communes ou celui de l'Etat, il ne reste pratiquement à la disposition du Préfet que les recettes à caractère fiscal et en particulier les centimes additionnels qui voient de ce chef leur nombre augmenter constamment.

Sans doute, des maxima sont-ils fixés par l'autorité supérieure, mais ces maxima eux-mêmes nécessitent des révisions constantes pour permettre, lorsque tous autres moyens sont épuisés, d'équilibrer les budgets départementaux. Aussi, le produit des centimes ordinaires et extraordinaires qui, en 1913, était de 300 millions, est-il de 3.400 millions en 1935.

Tout le travail d'évaluation et d'adaptation des recettes aux dépenses est consigné par le Préfet dans un document dont le cadre type est fourni par le Ministère de l'Intérieur et qui permet de présenter sous une forme particulièrement claire les prévisions ainsi dégagées.

Ce document commence par un résumé en deux pages de toutes les recettes et de toutes les dépenses du département.

La première page est consacrée aux recettes ; elle décrit les grandes catégories de recettes par chapitres et donne au bas le total général des recettes.

La deuxième page est consacrée aux dépenses par chapitres et indique au bas le total général des dépenses.

Suivent ensuite en une trentaine de pages les tableaux détaillés des recettes d'abord, des dépenses ensuite.

La partie concernant l'évaluation des recettes est précédée d'un tableau présentant l'assiette et l'évaluation des centimes votés par le Conseil Général pour les dépenses de l'exercice...

Ce tableau en deux pages consacre la première à l'assiette des centimes. Cette page donne les principaux fictifs de chaque contribution et indique sur quel principal ou quels principaux portent chaque nature de centimes. La deuxième page, consacrée à l'évaluation du produit de chaque nature de centimes, indique pour chaque nature de centimes ordinaires ou extraordinaires la nature des contributions sur lesquelles ils portent, le principal leur servant de base, le nombre des centimes votés pour l'exercice, et grâce à une simple multiplication : le produit de ces centimes.

Après ce tableau explicatif vient l'énumération de toutes les recettes départementales classées en 16 chapitres et un nombre variable d'articles.

La section des recettes ordinaires occupe les 8 premiers chapitres, celle des recettes extraordinaires les 8 derniers.

La présentation de ces recettes se fait pour chaque page dans un tableau à 8 colonnes indiquant successivement le numéro des chapitres, le numéro des articles, la désignation des recettes, les sommes allouées au budget précédent, les sommes proposées par le Préfet, celles votées par le Conseil Général, celles allouées par le règlement et les observations.

Après les recettes vient l'énumération de toutes les dépenses en 30 chapitres, dont 21 consacrés aux dépenses ordinaires et 9 aux dépenses extraordinaires.

La présentation par tableaux contenant numéro des chapitres, numéro des articles, etc..., est rigoureusement identique à celle des tableaux de recettes.

Cette longue énumération des dépenses et des recettes se termine par la balance du budget, petit tableau récapitulatif qui indique le total des recettes, le total des dépenses et fait apparaître par différence l'excédent de recettes. Souvent, cet excédent est égal à 0 ; il est, en effet, des départements qui prennent l'habitude de présenter une balance toujours soldée.

Cette balance est le dernier tableau du document budgétaire proprement dit, aussi, est-elle suivie de la signature du Préfet, qui présente ce document, et plus tard, après le vote et le règlement, de la signature de tous les Conseillers généraux du département et de celle du Ministre de l'Intérieur ou de son délégué.

A ce document proprement budgétaire est annexée la situation des engagements du département au 1^{er} janvier de l'année à laquelle s'applique le budget.

Cette situation renseigne, dans une première partie, sur la dette du département du chef des emprunts.

La deuxième partie précisant le dette du département du chef des engagements à long terme autres que les emprunts.

Elle se termine par une récapitulation générale des engagements du département.

Enfin, la page finale de tout ce projet de budget départemental est consacrée au décret du Président de la République, réglant définitivement le budget en dépenses et en recettes, et chargeant le Ministre de l'Intérieur de l'exécution du dit décret.

Ainsi se présente, dans tous les départements français, la contexture du projet du budget.

En présence de ce cadre ainsi tracé, et après avoir procédé à l'évaluation de toutes les dépenses et recettes départementales, la tâche matérielle du Préfet se borne à faire remplir les colonnes qui le concernent, et en particulier pour les dépenses et recettes : les deux colonnes des sommes allouées au budget précédent, et des sommes proposées par le Préfet.

Le projet de budget est ensuite signé par le Préfet et daté, accompagné d'un rapport sommaire donnant les motifs des propositions d'augmentations et de diminutions, puis distribué aux membres de la Commission départementale au plus tard 10 jours avant l'ouverture de la session d'août du Conseil Général.

Le stade de la préparation se trouve alors terminé, le rôle du Préfet s'efface momentanément devant celui de la Commission départementale, du Conseil Général et de l'autorité de tutelle pour reparaitre lorsqu'il s'agira d'exécuter ce qui n'était jusqu'ici qu'un acte de prévision.

CHAPITRE II

La limitation de l'initiative financière du Préfet par le vote et le règlement

Le budget départemental une fois préparé, le Préfet ne peut encore passer directement à son exécution ; le résultat de sa préparation doit recevoir au préalable une double sanction : le vote du budget par le Conseil Général d'abord, le règlement du budget par l'autorité de tutelle ensuite.

Les mêmes obligations s'appliquent d'ailleurs au budget supplémentaire qui intervient en cours d'année pour modifier le budget primitif.

L'étude du mécanisme du vote et du règlement budgétaire, du fait qu'il demeure en dehors des attributions du Préfet, ne doit pas retenir longtemps l'attention. Par contre, les limites et les directives que cette double intervention va tracer à l'activité financière du Préfet présentent pour ce dernier une importance pratique considérable.

Le vote

Avant d'être voté par le Conseil Général, le budget du département est soumis à l'examen de la Commission départementale. C'est en effet à cette Commission que le Préfet transmet le projet du budget, au moins 10 jours avant le début de la session d'août. Cette Commission joue à l'égard du Conseil Général le même rôle que la Commission des Finances vis-à-vis de la Chambre et du Sénat.

Bien que le délai dont elle dispose soit en fait extrêmement restreint, la Commission départementale rédige un rapport au vu duquel va s'engager la discussion qui doit aboutir au vote définitif du budget.

Le vote par le Conseil Général intervient dans la session d'août. A l'inverse de ce qui se passe pour le budget de l'Etat, le vote des recettes précède le vote des dépenses, mais dans l'un et dans l'autre cas, le vote a lieu par chapitres et articles, et sans que la loi impose une forme particulière, la procédure normale des délibérations est donc applicable.

Le chapitre est l'unité et en quelque sorte la cellule budgétaire, mais dans le budget départemental, la spécialité s'étend jusqu'à l'article.

Cette notion de spécialité a, sur le rôle exécutif du Préfet en matière budgétaire, une importance capitale, puisqu'elle lui dicte en quelque sorte ses devoirs financiers en matière de dépenses comme de recettes.

Le chapitre de dépenses est pour le Préfet une autorisation de dépenser limitée à la fois quant à son objet, quant à sa durée et quant à son montant. Le chapitre de recettes étant par ailleurs une obligation de percevoir limitée quant à son objet, mais sans limite en ce qui concerne son quantum.

De la spécialité budgétaire des recettes départementales, on tire cette conséquence que le Préfet ne peut faire appel à d'autres ressources que celles qui ont été autorisées par le budget, et qu'il doit faire toute diligence pour faire rentrer l'intégralité des sommes inscrites au budget.

La règle de la spécialité en matière de dépenses présente une importance plus pratique.

Le crédit est pour le Préfet une simple faculté de dépenser ; il n'est pas obligé, sauf les cas où la dette existe déjà, d'utiliser jusqu'au bout le crédit qui lui est concédé, mais s'il l'utilise, il doit se conformer rigoureusement aux conditions d'objet, de montant et de durée.

Les conditions d'objet lui interdisent de faire des virements d'article à article ; celles de durée lui interdisent les virements d'exercice à exercice ; les conditions de montant, enfin, ne lui permettent pas de dépasser le chiffre qui a été définitivement fixé dans le budget.

Les virements d'article à article ou d'exercice à exercice sont rigoureusement interdits, car ils modifient le budget, et que toute modification, pour être valable, doit être délibérée par le Conseil Général et approuvée dans les mêmes formes que le budget : de telle sorte que ces virements ne sont possibles qu'à la condition de respecter cette procédure.

Toutefois, lorsqu'il s'agit de crédits destinés à certains travaux spéciaux, le Préfet pourra, par simple arrêté, reporter à l'exercice en cours les fonds non utilisés de l'exercice antérieur, en leur laissant la même affectation.

Quant à la limite quantitative de la dépense, c'est une règle absolue à laquelle le trésorier Payeur Général, en tant que comptable du département, aura pour mission de veiller.

Le règlement

A cette première limite apportée à l'initiative financière du Préfet par le vote budgétaire, le règlement par l'autorité de tutelle est susceptible, quoique dans une moindre mesure, d'en apporter une autre.

Jusqu'en 1926, le budget départemental voté par le Conseil Général devait, dans tous les cas, être soumis au règlement de l'autorité de tutelle. Depuis 1926, l'intervention de l'autorité supérieure est en principe exceptionnelle ; elle n'apparaît que dans le cas où certains chapitres de recettes nécessitent une approbation nouvelle. Or, ces cas sont si fréquents que si le règlement du budget départemental constitue l'exception en droit, il demeure la règle en fait.

L'autorité de tutelle, en l'occurrence le Ministre de l'Intérieur, n'a d'ailleurs que des pouvoirs assez limités pour modifier le budget départemental, tant en recettes qu'en dépenses. Il n'a pas, en matière départementale, le pouvoir qu'a l'autorité de tutelle en matière communale d'établir en bloc un budget, au cas où le Conseil Général se serait refusé à le voter. Pour les dépenses, les droits de l'autorité de tutelle concernent exclusivement les dépenses obligatoires.

Tout ce qui a trait aux dépenses facultatives proposées par le Préfet et votées par le Conseil Général ne peut être ni supprimé, ni même modifié par l'acte de règlement.

Le procédé de l'inscription d'office d'une dépense ne peut fonctionner que dans deux cas : celui de l'omission d'une dépense obligatoire, celui du refus de paiement d'une dette exigible. La loi a d'ailleurs prévu une procédure spéciale de l'inscription d'office, pour donner au département toute garantie : ce n'est pas par le décret de règlement approuvant le budget départemental que la

dépense peut être inscrite d'office, mais par un décret spécial en forme de règlement d'administration publique.

En matière de recette, le Ministre de l'Intérieur peut simplement modifier les évaluations qui lui sembleraient inexactes, mais il ne peut en aucun cas se substituer au Conseil Général pour supprimer ou créer des recettes. Il est un cas, cependant, où il peut accroître la charge de contribuables : c'est celui de l'imposition d'office.

Cette imposition d'office est la suite possible d'une inscription d'office, elle n'en est pas la conséquence nécessaire.

En effet, lorsque l'autorité de tutelle a rétabli d'office dans le budget une dépense obligatoire qui avait été omise, cette dépense peut être couverte en premier lieu par les excédents de recettes qui peuvent être prévus au budget ; à défaut de ces excédents, il peut y être fait face au moyen du crédit pour dépenses imprévues, et ce n'est qu'à défaut de ces deux ressources que force est bien au Ministre de recourir à une imposition spéciale établie sous forme de centimes additionnels, par un décret d'inscription d'office.

Le règlement budgétaire n'apporte donc pratiquement à l'initiative du Préfet qu'une limitation assez restreinte, cependant, étant donné la multiplication des dépenses obligatoires auxquelles le département doit faire face, l'autorité de tutelle porte spécialement ses investigations sur ce point, et le Préfet qui omettrait involontairement ou systématiquement une dépense obligatoire est assuré de la voir réintégrer d'office par l'autorité supérieure.

*
* *

Toute cette réglementation concernant le rôle actif ou passif du Préfet dans les phases préliminaires de la préparation et du vote budgétaires apparaît une seconde fois chaque année à l'occasion du budget supplémentaire.

Le budget supplémentaire

A l'encontre de l'Etat, le département dispose, en effet, non seulement d'un budget primitif, mais encore d'un budget supplémentaire qui vient compléter le premier au cours de chaque année.

Cette différence s'explique aisément par le fait d'une part, que le budget départemental étant voté longtemps avant sa mise en vigueur, ses prévisions se révèlent pratiquement assez inexactes et nécessitent des rectifications, tant en dépenses qu'en recettes ; d'autre part, par le fait que le département ne disposant pas de trésor autonome, force lui est de réaliser le lien entre les différents exercices par le truchement d'un budget supplémentaire, qui permettra de recueillir en recettes les excédents du budget antérieur, et les restes à recouvrer, et qui sera chargé en compensation des restes à payer.

De telle sorte que ce budget supplémentaire apparaît à la fois comme un budget rectificatif du budget primitif, et un budget de report des opérations de l'exercice antérieur.

Aussi contient-il en recettes : l'excédent des recettes provenant de l'exercice clos, les restes à recouvrer et les recettes nouvelles de l'exercice en cours ; en dépenses : les restes à payer de l'année précédente sur les dépenses de matériel excédant 6.000 francs, les crédits additionnels ouverts postérieurement au budget primitif et éventuellement des dépenses nouvelles dans la limite des disponibilités.

Chacun des articles de recettes et de dépenses vient accroître le montant de l'article corrélatif du budget primitif.

Ce budget supplémentaire qui dans la forme se présente d'une façon analogue au budget primitif est préparé par le Préfet ; toutes les règles de la préparation budgétaire qui s'imposent au Préfet en matière de budget primitif se retrouvent intégralement en matière de budget supplémentaire. De même le vote et le règlement

interviennent dans les mêmes conditions, apportant à l'activité financière du Préfet les mêmes précisions et les mêmes limites.

Au total le budget supplémentaire, s'il corrige de façon intéressante le budget primitif ne modifie en rien le rôle financier du Préfet, il l'amène en définitive à renouveler dans les mêmes conditions l'activité qu'il avait déployée au cours de la préparation du budget primitif.

La phase du vote et du règlement terminée le Préfet reprend un rôle actif prépondérant en mettant à exécution ce qui n'était jusqu'alors que prévisions.

CHAPITRE III

L'exécution du Budget départemental par le Préfet

L'exécution d'un budget est une tâche complexe, il ne suffit pas en effet d'utiliser les crédits qui ont été alloués et de faire rentrer dans les caisses de la collectivité les recettes autorisées, ce n'est là qu'un des aspects de l'exécution budgétaire, il convient encore de se préoccuper d'une judicieuse répartition des rentrées de fonds dans les Caisses Publiques, afin que le comptable à tout moment de l'année soit en mesure de payer sans délai les dépenses.

Il faut enfin garder la trace matérielle de toutes les opérations d'exécution pour être renseigné à tout instant sur la situation financière du département et pour pouvoir rendre compte en fin d'exercice aux autorités qui ont voté et réglé le budget, de la manière dont les fonds ont été gérés.

Aussi bien pour exécuter le budget départemental, le Préfet est-il amené à déployer simultanément une triple activité, dont l'une concerne l'exécution des opérations budgétaires, l'autre, l'aménagement d'une trésorerie, la dernière, la tenue d'écritures comptables.

PARAGRAPHE PREMIER

LES OPÉRATIONS BUDGÉTAIRES

L'étude du rôle du Préfet à l'égard des opérations budgétaires soulève trois ordres de problème : celui de la séparation entre les opérations administratives et les opérations comptables d'une part, celui de la durée d'exécution des opérations budgétaires d'autre part, celui de l'exécution proprement dite des services de recettes et de dépenses enfin.

Séparation entre les opérations administratives et les opérations comptables

Les opérations budgétaires proprement dites c'est-à-dire celles relatives aux services des recettes et dépenses départementales n'intéressent le Préfet que pour une part. Il est en effet de tradition dans la comptabilité publique de faire la distinction entre les opérations administratives qui font naître et constatent les créances et les opérations comptables qui font rentrer ou sortir les deniers des caisses publiques, et de charger par ailleurs des autorités différentes du soin d'exécuter l'une et l'autre de ces catégories d'opérations.

Aux administrateurs sont confiées les opérations administratives, aux comptables les opérations comptables, et il est rigoureusement interdit aux uns et aux autres de s'immiscer dans les fonctions qui ne les concernent pas.

Le Préfet administrateur dans le département est naturellement

chargé des opérations administratives, et c'est au Trésorier Payeur Général que sont dévolues les opérations comptables.

De telle sorte que le Préfet lorsqu'il exécute le budget borne son activité aux seules opérations qui précèdent le paiement ou l'encaissement matériel des deniers.

Mais s'il convient par la suite de consacrer des développements plus importants aux opérations administratives puisque ce sont les seules qui intéressent directement le Préfet, il est cependant utile pour la compréhension générale du sujet de ne pas passer entièrement sous silence les opérations comptables.

Aussi paradoxal que cela puisse paraître l'interdépendance étroite des opérations administratives et comptables ne peut mieux apparaître que dans les raisons qui ont édictées la règle de leur séparation.

Si dans le budget de l'État cette distinction des ordonnateurs et des comptables répond à un souci de division du travail et à la possibilité pour le Ministre des Finances d'exercer son autorité sur tous les comptables du territoire, ces raisons ne valent plus si on les transpose dans le cadre du département. Il en est une par contre qui subsiste et qui prend même, plus de force qu'en matière de finances d'état : c'est celle du contrôle réciproque que l'administrateur peut exercer sur le comptable et que le comptable doit exercer sur l'ordonnateur.

Le contrôle du Préfet sur le comptable ne présente à vrai dire qu'un assez faible intérêt, le Trésorier Payeur Général en effet en tant qu'agent de l'État est très strictement contrôlé par le Ministère des Finances et soumis en particulier aux visites inopinées de l'inspection générale des finances. Sa comptabilité d'autre part, du fait qu'elle doit être présentée à la Cour des Comptes, permettra d'engager sa responsabilité si des irrégularités graves y sont relevées ; or cette responsabilité n'est pas

théorique, elle est susceptible de jouer avec d'autant plus de garanties qu'un cautionnement est exigé du comptable au moment de son entrée en fonction et qu'il est frappé au titre du département d'une hypothèque sur tous ses biens.

Le contrôle du Trésorier Payeur Général sur le Préfet présente au contraire un intérêt considérable, du fait de sa nécessité d'abord, de sa facilité ensuite.

Le Préfet en tant qu'ordonnateur secondaire des dépenses de l'État n'est pas astreint au contrôle des dépenses engagées, mais des mesures récentes qui ont été examinées dans le premier livre, se sont efforcées d'organiser un système qui tend à s'en rapprocher.

En matière d'ordonnancement des dépenses départementales ce contrôle disparaît complètement. Tous les projets qui ont pu être déposés en vue d'organiser semblable contrôle n'ayant jamais abouti, le contrôle du comptable sur l'ordonnateur c'est-à-dire du Trésorier Payeur Général sur le Préfet reste donc la seule sauvegarde d'une gestion correcte.

A cette nécessité du contrôle se joint d'ailleurs une assez grande facilité d'application. En effet le Préfet ne pourra encaisser aucune recette ni payer aucune dépense, sans passer par le Trésorier Payeur Général puisque lui seul détient matériellement les fonds, d'autre part le Trésorier Payeur Général n'acceptera d'ouvrir ses caisses qu'à bon escient c'est-à-dire lorsque l'ordonnateur lui fournira toutes les pièces nécessaires constatant que les opérations administratives ont été régulièrement faites.

Le Trésorier Payeur Général est donc le mieux placé pour contrôler efficacement la gestion du Préfet, cependant ce contrôle intervient un peu tard puisqu'il ne peut empêcher les engagements au-delà des crédits, il est par ailleurs limité par le droit de réquisition du Préfet.

Le législateur n'a pas voulu en effet que le comptable puisse tenir en échec l'autorité du Préfet ; aussi a-t-il donné à ce dernier le droit de passer outre au refus du comptable dans les deux cas d'irrégularité matérielle des pièces et d'erreur d'imputation ; le Préfet requiert alors le paiement du Trésorier Payeur Général, ce qui évidemment dégage la responsabilité du comptable, celui-ci paye le mandat, y annexe la réquisition et rend compte au Ministère des Finances.

Le Préfet de son côté est tenu d'aviser le Ministère de l'Intérieur.

Cependant le Préfet ne peut en aucun cas user de son droit de réquisition si le refus du comptable de payer se fonde sur l'absence de crédits, sur la situation des fonds du département, ou sur les difficultés qui concernant la personne des créanciers met en jeu sa responsabilité de payeur.

Après avoir marqué l'étendue de la compétence du Préfet à l'égard des opérations budgétaires et avant même d'étudier dans le détail l'exécution de ces opérations, il apparaît utile de préciser la période pendant laquelle le Préfet peut les exécuter.

La période d'exécution du budget

La période d'exécution budgétaire et sa durée ne laissent pas d'intéresser le Préfet à plus d'un égard : pour la préparation du budget d'abord car les prévisions doivent évidemment tenir compte de la période de temps à laquelle elles s'appliquent, pour l'exécution matérielle des opérations ensuite car il convient de savoir avec précision si une opération fait partie du budget en cours ou doit être rattachée au budget suivant, à l'égard de la comptabilité enfin puisqu'il est possible en effet de garder trace des opérations effectuées soit suivant le système de l'exercice, soit selon celui de la gestion.

Pour exécuter un budget, deux solutions sont en effet possibles : ou décider que l'année sera le cadre rigoureux dans lequel seront effectuées les opérations, de telle sorte que lorsque le 31 décembre sera arrivé, que les opérations soient terminées ou non, le budget sera définitivement clos et toutes les opérations qui sont restées pendantes seront reportées de droit au budget suivant. Ce système se traduira en comptabilité par l'inscription des seules opérations matérielles de l'encaissement et du paiement au cours des 12 mois ; c'est le système de la gestion.

Ou bien il peut être convenu que le budget ne sera clos et considéré comme entièrement exécuté que lorsque toutes les créances et toutes les dettes afférent à ce budget seront définitivement apurées par l'encaissement et le paiement, peu importe que cet apurement survienne 1 ou 2 ou 10 ans après. Il faut attendre que toutes les créances et toutes les dettes soient éteintes et l'on continuera aussi longtemps qu'il le faudra, à rattacher au budget d'origine qui leur a donné naissance toutes les opérations de dépenses et de recettes dont la vie continuera à se manifester dans les budgets successifs. Cette seconde solution constitue le système de l'exercice illimité.

Les deux méthodes ne laissent pas de présenter respectivement des avantages et des inconvénients sérieux.

La gestion a le mérite de la simplicité et de la clarté, mais elle ne donne qu'une situation de caisse, c'est-à-dire qu'elle ne renseigne pas sur le résultat financier d'un budget donné autrement dit qu'elle ne dit pas, si tout compte fait ce budget se solde par un déficit, un bénéfice ou une opération blanche.

L'exercice illimité au contraire donne nécessairement la situation d'ensemble finale, permettant de dégager les véritables résultats d'un budget mais ces résultats ne sont obtenus qu'au prix de complications comptables et de lenteurs dans la reddition des comptes, qui atténue sensiblement la valeur d'un tel système.

En présence de cette alternative, exercice ou gestion, le législateur s'était arrêté depuis longtemps aussi bien pour l'État que pour le département à un système mitigé qui semblait bien cumuler les inconvénients respectifs des deux systèmes, sans conserver aucun de leurs avantages.

Cette méthode est toujours applicable à l'État, elle vient d'être très heureusement modifiée à l'égard du département par le décret du 30 octobre 1935. Ce décret consacre un système de gestion intégrale pour les recettes, il s'en tient à un système d'exercice très limité pour les dépenses.

Les services du budget départemental s'exécutent, en principe, du 1^{er} janvier au 31 décembre. Pour les recettes la règle est absolue. Pour les dépenses par contre il y a des délais complémentaires qui s'étendent jusqu'au 31 janvier de la deuxième année.

Cet exercice limité fonctionne de la façon suivante :

La période d'engagement des dépenses est close le 15 décembre de l'année, pour permettre de terminer dans les 15 derniers jours le plus d'opérations possible, mais pour les mêmes raisons le paiement des dépenses dont le mandatement a été effectué avant le 31 décembre pourra être effectué jusqu'au 31 janvier de la deuxième année.

La période complémentaire n'est ainsi que d'un mois, l'exercice est donc définitivement clos le 31 janvier c'est-à-dire un mois après la fin de l'année.

Mais après cette date il est bien évident qu'il y a encore des restes à recouvrer et des dépenses à payer, la clôture de l'exercice n'éteint pas ces droits elle oblige simplement à les reporter sous certaines conditions aux budgets suivants.

Le recouvrement des recettes se continue sans interruption avant le 31 décembre comme après, mais du point de vue comptable les restes à recouvrer en fin d'année, seront ajoutés en recettes au budget en cours par le truchement du budget supplémentaire.

Quant aux restes à payer les dépenses de matériel inférieures à 6.000 francs et les dépenses de personnel restant à payer à la clôture de l'exercice c'est-à-dire après le 31 janvier sont imputées sur les crédits de l'exercice suivant.

Les dépenses de matériel supérieures à 6.000 francs sont imputées sur le crédit du budget supplémentaire.

En résumé la période d'exécution budgétaire est en principe l'année mais pour rattacher à l'année le plus possible d'opérations de dépenses, une période complémentaire d'un mois est accordée permettant de payer ce qui n'avait pu l'être avant le 31 décembre.

Enfin tout ce qui n'a pu cependant être réglé grâce à cette période complémentaire est reporté d'office aux budgets suivants, soit directement au budget primitif en cours, soit par le truchement du budget supplémentaire.

La connaissance exacte de ces délais a pour le Préfet une importance pratique non négligeable ; les règles qui régissent l'exécution même des opérations administratives présentent pour lui un intérêt encore plus direct.

L'exécution des opérations administratives de recettes et de dépenses

La mise en œuvre du service des recettes et du service des dépenses constitue l'essentiel de l'exécution du budget. Le Préfet n'effectue à leur égard que la partie administrative, c'est-à-dire celle qui précède l'encaissement des recettes et le paiement des dépenses puisque ces deux dernières opérations sont du ressort du Trésorier Payeur.

Opérations administratives du service des dépenses

Le Préfet a pour mission : d'engager
de liquider
et de mandater
les dépenses du département.

L'engagement est l'acte initial de la dépense, c'est lui qui fait naître la dette à la charge du département à condition que l'autre partie exécute les prestations convenues. L'engagement est de tous les actes administratifs du service des dépenses le plus important en fait, puisque sitôt intervenu, les finances départementales se trouvent valablement et définitivement engagées. Aussi cette phase de la dépense est-elle entourée de garanties particulières surtout en ce qui concerne les dépenses de matériel.

Pour les dépenses de personnel l'engagement ne prête guère à la possibilité d'abus. Il se décompose normalement en deux stades :

Dans le premier stade il y a la création de l'emploi par le Conseil Général et celui-ci fixe généralement les conditions requises pour accéder à l'emploi créé et les émoluments qui sont attachés à cet emploi.

Le Préfet n'intervient qu'au deuxième stade pour nommer effectivement les titulaires et en respectant les conditions préalablement posées. La nomination faite, la dépense est considérée comme engagée, à condition toutefois que le titulaire exécute le travail convenu.

L'engagement des dépenses de matériel étant au contraire, en principe laissé à l'initiative du Préfet, la procédure en est minutieusement réglementée et s'effectue souvent sous le contrôle de la commission départementale. Le système de l'adjudication constitue la règle générale pour l'engagement des dépenses de matériel ; c'est la transposition pure et simple dans le domaine

des finances départementales d'une procédure qui fonctionne normalement pour le budget de l'État.

Le principe de l'adjudication repose sur deux désirs :

celui d'obtenir les meilleures conditions par le jeu de la concurrence puisque l'adjudication est accordée nécessairement à celui qui offre les prix les plus bas,

celui aussi d'organiser une procédure qui soit en quelque sorte automatique de façon à enlever à l'administrateur le choix du fournisseur et le mettre ainsi à l'abri de toute suspicion.

Pour obtenir ce résultat, les modalités de la procédure ont été minutieusement réglées.

Le premier acte de l'adjudication consiste à provoquer la concurrence du plus grand nombre de fournisseurs possible, tantôt on affiche seulement l'avis d'adjudication en précisant que le cahier des charges peut être consulté en tel lieu et à telle date, et l'on admet à la concurrence toutes les personnes qui se présentent à condition qu'elles satisfassent aux conditions du cahier des charges, tantôt tout en conservant le principe de la concurrence on désire écarter une concurrence illimitée susceptible d'amener des personnes peu capables ; on recourt alors à l'adjudication restreinte d'après une liste de personnes sérieuses et connues.

Un comité de plusieurs membres est constitué qui est chargé de recueillir les soumissions, celles-ci sont remises en séance publique sous enveloppes cachetées.

Les enveloppes sont décelées et la soumission qui accorde le plus fort rabais au prix imposé par l'administration départementale est automatiquement agréée. S'il y a des *ex aequo* il peut être procédé à une nouvelle adjudication entre eux, ou à un tirage au sort.

Cette procédure bien qu'elle s'inspire d'un principe parfaitement louable, ne semble pas toujours réaliser les buts qu'elle se propose ; en effet il est fréquent aujourd'hui que les entreprises s'entendent

avant adjudication pour se réserver à tour de rôle la passation des marchés ; dès lors la règle de l'adjudication se trouve entièrement faussée tant dans son principe puisqu'il n'y a plus qu'une concurrence apparente que dans ses résultats.

L'adjudication ne correspond plus bien semble-t-il à la vie industrielle ou commerciale moderne ce qui explique les nombreuses exceptions auxquelles peu à peu on a dû consentir.

Tout d'abord les opérations de gré à gré sont possibles pour les marchés de moins de 80.000 francs et les marchés sur factures pour les dépenses de matériel de moins de 6.000 francs. Mais encore il est de nombreux cas où la procédure de l'adjudication ne fonctionne plus. C'est ainsi qu'elle ne peut s'appliquer là où il n'y a pas de concurrence possible : cas de monopole de droit ou de fait, entreprise protégée par un brevet d'invention, ou travail d'un artiste déterminé, etc...

Enfin en cas d'urgence, ou quand il n'y a pas d'offre, ou que l'adjudicataire se révèle défaillant le recours de l'adjudication est encore impossible.

Il existe donc de nombreuses exceptions mais dans toutes les circonstances normales le principe de l'adjudication demeure la règle.

La dépense une fois engagée, le Préfet doit se préoccuper de constater la réalité du service et de liquider la dépense c'est-à-dire calculer le montant effectif de la créance qui existe à l'encontre du département. Les opérations de constatation et de liquidation sont effectuées tantôt sur l'initiative des créanciers qui doivent justifier de leur créance, tantôt sur l'initiative de l'administrateur.

Le Préfet a seul qualité pour liquider les dépenses départementales les modalités de cette liquidation varient d'ailleurs quelque peu selon les dépenses qu'elle concerne.

Pour la dette la liquidation résulte automatiquement de l'opération initiale ; il n'y a donc pas à proprement parler de constatation et de liquidation.

Pour les pensions il en est de même, la liquidation initiale importe seule.

Les dépenses de personnel par contre requièrent une constatation et liquidation minutieuses. En ce qui concerne les traitements et indemnités, il n'y a généralement pas de demande de la part des intéressés, l'administrateur en prend l'initiative ; il constate le grade, l'emploi, la présence, l'absence et en dégage la quotité due. Pour les indemnités de frais de déplacement, l'initiative appartient aux intéressés, qui sont tenus de présenter le détail de leurs dépenses.

En ce qui concerne les dépenses de matériel les opérations de liquidation sont parfois assez complexes.

L'initiative appartient toujours aux intéressés : fournisseurs, adjudicataires qui doivent demander à l'administrateur la liquidation de leur créance et produire à cet effet toutes les preuves du service fait.

C'est aux intéressés en effet d'établir eux-mêmes les mémoires, factures et tous documents qui constituent ce qu'en langage de comptabilité publique on appelle : les pièces justificatives.

Au vu de ces pièces le Préfet liquide les droits des créanciers, et uniquement dans la mesure du service fait.

Il a en particulier, à tenir compte des pénalités qui ont pu jouer au cas de retard dans l'exécution des marchés, ou d'insuffisance de qualité. Ces pénalités doivent être calculées et viennent en déduction des sommes dues au créancier.

Quand la créance est enfin précisée d'une façon définitive, le Préfet donne au comptable l'ordre de payer le créancier : c'est l'objet du mandatement.

Le mandatement consiste dans l'établissement d'un titre : le mandat qui est délivré au créancier pour lui permettre de se faire payer à la caisse du Trésorier Payeur. Le comptable ne peut

en effet en aucun cas payer une dépense qui n'a pas été préalablement mandatée.

Le mandat doit indiquer le nom du créancier, l'objet de la dépense, l'exercice sur lequel il est imputé, l'article qui a autorisé la dépense.

Il doit être enfin daté, numéroté et signé.

Le mandat est d'abord communiqué au Trésorier Payeur Général qui le contrôle et appose avec sa signature le « vu » « bon à payer » ; il est alors renvoyé au Préfet qui le fait parvenir au créancier.

La règle du mandatement préalable supporte une exception, celle des « régies par économie ». Il est en effet possible de confier à des agents spéciaux le soin d'effectuer certains services et d'en payer directement les dépenses au moyen des sommes qui leur sont avancées. Ces avances sont mandatées à leur nom par le Préfet et leur sont payées par le Trésorier Payeur Général ; elles ne peuvent dépasser le maximum de 20.000 francs.

Ces régisseurs par économie doivent justifier chaque mois au Trésorier Payeur Général de l'emploi qu'ils ont fait de leurs fonds, et leur comptabilité est reprise dans la comptabilité générale du Trésorier.

Hormis cette institution des régies par économie, toutes les dépenses doivent être mandatées par le Préfet préalablement au paiement.

Opérations administratives du service des recettes

Le rôle du Préfet à leur égard est plus simple qu'en matière de dépenses.

Il est chargé de constater et liquider les droits du département, puis de dresser et rendre exécutoire les rôles et états de produits (Article 8, Décret du 12 juillet 1893).

Les centimes additionnels et les taxes perçus par l'administration des Contributions directes sont recouvrés grâce à des rôles établis par cette administration, mais le Préfet, en homologuant ces rôles, les rend exécutoires. Cette homologation constitue, pour ces sources de recettes, l'intervention administrative du Préfet.

Pour toutes les autres ressources, le Préfet constate et liquide d'abord la quotité de la recette à encaisser, puis il émet des états de produits qu'il peut rendre exécutoires.

Ces titres sont transmis au Trésorier Payeur Général, accompagnés de pièces justificatives ; c'est ce dernier qui les encaisse.

Telles sont, dans leur ensemble, les opérations proprement budgétaires auxquelles le Préfet doit faire face.

Mais ce n'est là qu'un des aspects de l'exécution du budget départemental par le Préfet. Deux autres aspects doivent encore retenir l'attention :

celui de la Trésorerie, et celui des écritures comptables.

LA TRÉSORERIE DÉPARTEMENTALE

A l'encontre de l'Etat qui dispose d'un trésor distinct du budget, et qui peut être alimenté par les emprunts à très court terme que constituent les bons du Trésor, le département n'a pas de trésor autonome. Il n'en résulte pas que le Préfet, agent d'exécution budgétaire, n'a pas à se préoccuper du problème de la trésorerie départementale.

Sans doute, ce problème ne se heurte à aucune des graves difficultés que soulève, dans le cadre de l'Etat, le service du mouvement général des fonds et de la Trésorerie proprement dite ; mais il existe, puisqu'aussi bien aucune corrélation automatique ne se révèle *a priori* entre les rentrées et les sorties de fonds, et que cependant, il est de toute nécessité que le comptable ait toujours en caisse l'argent suffisant pour payer à tous moments de l'année les mandats qui lui sont présentés.

Les départements doivent, en principe, attendre que les recettes prévues à leur budget soient effectivement recouvrées.

Par ailleurs, pour faciliter l'équilibre entre recouvrements et paiements, l'Etat procure son aide en versant certains produits dans les caisses du département, à des époques connues à l'avance et judicieusement échelonnées.

Le Préfet doit surveiller avec attention le rythme de ces rentrées de fonds, mais il ne borne pas son activité à ce rôle passif, il peut en effet, si les moyens normaux s'avèrent insuffisants, solliciter en temps opportun des avances de l'Etat. Il doit enfin, autant qu'il le peut, aménager dans le temps le service des dépenses.

* * *

Pour assurer sa trésorerie, le département, tout d'abord, est obligé d'attendre, pour une large partie de ses recettes, que le recouvrement en soit effectivement terminé.

C'est le cas pour les recettes domaniales et les taxes qui sont le remboursement de services rendus, mais aussi pour certaines ressources fiscales qui ne sont pas recouvrées par des agents de l'Etat, ainsi que pour les subventions et contingents.

Les ressources domaniales sont sans doute susceptibles de fournir des recettes régulièrement échelonnées dans le temps ; il suffit de fixer dans les baux d'immeubles, ou des bois et forêts, des dates d'échéance judicieusement choisies, mais cette source de recettes est pratiquement trop faible pour influencer favorablement sur l'équilibre de la trésorerie.

Les taxes pour services rendus sont également encaissées avec une certaine régularité, puisque les services auxquelles elles correspondent sont eux-mêmes effectués pendant toute l'année. Leur faible rendement n'en fait cependant qu'un appoint minime de la trésorerie.

Quant aux subventions et contingents, ce sont des ressources très importantes mais qui, pour la plupart, rentrent dans les caisses publiques en une seule fois, n'apportant au problème de la répartition des fonds dans le temps aucune solution favorable.

L'aide de l'Etat est donc nécessaire pour parfaire l'équilibre de la Trésorerie ; elle se manifeste par le fait que certaines recettes perçues par l'intermédiaire d'agents de l'Etat sont versées dans les caisses du département à des dates convenues d'avance, indépendantes de leur recouvrement. Ainsi en est-il pour les centimes additionnels, pour les taxes créées en 1926, quand elles sont perçues par des agents de l'Etat, et pour les fonds communs.

Les centimes additionnels et les taxes comprises dans les rôles

des Contributions directes, perçues en argent pour le compte du département, sont mis à la disposition du département à partir du 1^{er} février par douzième et à termes échus.

Jusqu'à la mise en recouvrement des rôles de l'année civile courante, des attributions sont faites mensuellement à partir du 1^{er} février, à raison d'un douzième du montant des rôles mis en recouvrement au cours de l'année civile précédente. Après la mise en recouvrement des rôles de l'année courante, le montant total des attributions ainsi effectuées est comparé au montant total des douzièmes déjà échus sur les nouveaux rôles, et la différence donne lieu soit à un versement complémentaire au département, soit à un précompte sur le premier douzième à attribuer. Les attributions ultérieures se font ensuite sur la base du douzième des rôles de l'année courante.

Le versement des ressources provenant des fonds communs s'effectue selon un procédé sensiblement analogue. Les versements se font mensuellement par 1/12 sur la base du produit de l'année antérieure, et le règlement définitif a lieu en fin d'année.

Ces attributions régulières donnent une certaine stabilité à la trésorerie départementale, elles peuvent cependant ne pas suffire, à un moment donné, à assurer la rigoureuse adaptation des recettes aux dépenses. Il appartient dès lors au Préfet d'y porter remède, et bien qu'il ne s'agisse plus d'équilibrer le budget mais la trésorerie, son action peut encore se manifester sur les ressources ou sur les dépenses.

L'action sur les ressources consiste, en cas d'insuffisance momentanée des fonds départementaux, à solliciter de l'Etat des avances sans intérêt, autrement dit à demander que le nombre des 1/12 mis à la disposition du département soit momentanément augmenté.

Ces demandes, pour être prises en considération, doivent être sérieusement motivées, et le Préfet doit y joindre une situation des produits encaissés par rapport au montant global des mandats émis. C'est, de plus, à un décret en Conseil d'Etat, contresigné par les Ministres de l'Intérieur et des Finances, qu'il incombe de faire droit à ces demandes.

Bien que dans nombre de cas il soit difficile de prévoir avec exactitude à quelle date une dépense budgétaire va donner lieu à paiement, il importe cependant que le Préfet, en collaboration avec le Trésorier Payeur Général, s'efforce, dans la mesure du possible, d'établir une certaine régularité des paiements là où ne semble jouer que le hasard des circonstances.

A cet égard, il est certaines catégories de dépenses : celles du personnel, des pensions, de la dette qui, par leur régularité même et leurs précisions presque mathématiques, facilitent grandement cet aménagement des échéances.

Pour les dépenses de matériel, par contre, il est à peu près impossible de prévoir chaque année, ou mieux de diriger les dates des paiements, mais le Préfet peut retarder pour un temps l'émission du mandat et attendre ainsi que les caisses du comptable soient à nouveau approvisionnées.

*
* *

Pour couronner cet ensemble de procédés destinés à assurer la trésorerie départementale, il est enfin une disposition qui, du point de vue pratique, présente la plus grande utilité.

Bien que, dans le budget départemental il y ait un grand nombre de recettes spéciales, c'est-à-dire nommément affectées à des dépenses déterminées, cette affectation ne se fait que sur le papier pour faire apparaître la corrélation entre les unes et les autres,

et l'équilibre qui doit s'en dégager ; mais dans la caisse départementale, tous les fonds viennent se confondre, qu'ils aient ou non une affectation spéciale, et l'ensemble des recettes ainsi perçues sert à couvrir l'ensemble des dépenses, sans se préoccuper de l'origine de chaque ressource et de son affectation propre.

Ainsi, à défaut d'un trésor autonome, le Préfet, avec l'aide de l'Etat, est-il à même de donner au département une certaine élasticité de ses fonds, c'est-à-dire, en définitive, de résoudre d'une manière satisfaisante le problème de sa trésorerie.

En contre-partie de l'aide fournie par l'Etat au département, le Préfet est tenu de verser au trésor public les fonds départementaux momentanément libres ; ils ne reçoivent pas d'intérêt, mais l'obligation de placer les fonds disponibles au trésor ne s'applique qu'aux sommes dont on prévoit nécessairement et prochainement l'emploi. Les sommes sans emplois fixes ou prochains peuvent recevoir une autre utilisation que le placement au trésor public, mais cependant sous certaines conditions. C'est à déterminer ces conditions que s'emploie la circulaire des Ministres de l'Intérieur et des Finances du 5 mars 1926 :

1° Tous les fonds disponibles, avec ou sans emploi déterminé, qui excèdent les besoins immédiats du service, doivent obligatoirement être placés au trésor.

2° Les excédents de recettes non absorbés par les dépenses de l'exercice en cours doivent être appliqués à diminuer les charges des exercices suivants, soit directement par la diminution des impositions, soit indirectement par l'amortissement de la dette, lorsque la chose est possible.

3° C'est seulement lorsque les capitaux disponibles proviennent de libéralités, du remploi d'un élément du patrimoine, ou qu'ils

correspondent à un excédent définitif non susceptible d'être utilisé autrement que l'emploi en rentes, peut en être prescrit à titre de dépenses budgétaires.

A ce souci constant de réaliser l'adaptation des recettes aux dépenses se joint d'ailleurs, pour le Préfet, dans un ordre d'idées tout à fait différent, la préoccupation journalière d'enregistrer sur des livres comptables toutes les opérations réalisées en exécution du budget.

PARAGRAPHE 3

LES ÉCRITURES COMPTABLES

L'existence d'une comptabilité départementale répond à un double objet. Il convient d'abord, dans un souci de clarté que les autorités chargées de l'exécution budgétaire puissent connaître à chaque instant la situation financière du budget en cours, non seulement par le solde en caisse, mais encore par la situation détaillée de tous les engagements financiers et de toutes les créances du département. Seule, une comptabilité régulièrement tenue est à même de donner ces renseignements.

D'autre part, les autorités chargées d'exécuter le budget sont dans une situation dépendante vis-à-vis de celles qui l'ont voté et réglé, elles doivent rendre des comptes à la fin de l'exercice. Ces comptes ne peuvent évidemment résulter que d'une comptabilité méthodiquement tenue au jour le jour.

Aussi, le rôle comptable du Préfet s'analyse-t-il en une double tâche :

La tenue de livres d'une part.

La présentation d'un compte d'autre part.

Mais la comptabilité du Préfet ne constitue qu'une partie de la comptabilité départementale, car la séparation des opérations administratives et des opérations comptables a nécessairement entraîné la séparation des comptabilités et la séparation des comptes. De telle sorte qu'à la comptabilité par exercice et au compte administratif du Préfet, se juxtapose la comptabilité par gestion et le compte de gestion du T. P. G. Il était nécessaire de mentionner cette dualité

d'écritures, il ne sera plus utile d'y revenir, sinon pour indiquer comment il est possible de comparer le compte d'exercice de l'administrateur et le compte de gestion du comptable.

La tenue de livres par le Préfet

Le Préfet tient ses livres par exercice, à l'exception d'un seul, « le livre des fonds du département » qui est tenu par année, c'est-à-dire qu'il ne s'attache pas au seul fait matériel de l'encaissement ou du paiement, mais que sa comptabilité commence aux droits constatés.

Par ailleurs, bien que cette comptabilité soit essentiellement administrative, c'est-à-dire qu'elle ait trait aux opérations qui précèdent le paiement ou l'encaissement, elle décrit également la suite comptable qui leur est donnée.

En matière de recettes, le Préfet tient deux livres essentiels : « le Sommier des droits constatés », et le « Livre des Comptes par nature de recettes ».

Le « Sommier des droits constatés » enregistre les opérations administratives de recettes, c'est-à-dire les liquidations successives de droits et les titres qui sont émis pour leur perception.

Le « Livre des Comptes par nature de recettes » décrit la suite comptable des opérations précédentes, il retrace les opérations de recouvrement, d'après les documents qu'à cet effet le T. P. G. transmet mensuellement au Préfet.

Ces inscriptions des recouvrements pour chaque nature de recettes respectent les numéros des chapitres et articles de ces recettes au budget.

En rapprochant ces deux documents, le Préfet fait immédiatement apparaître « la situation des titres émis et des recouvrements », il envoie cet état de situation au T. P. G., afin

de vérification et le transmet ensuite tous les mois au Ministre de l'Intérieur. Il est tenu par ailleurs de communiquer mensuellement à la Commission départementale le relevé des mandats émis le mois précédent.

En matière de dépenses, le Préfet, s'il veut être renseigné avec clarté sur la situation financière du département, doit tenir au minimum cinq sortes de documents :

- 4 documents analytiques : le « Carnet des dépenses engagées » ;
le « Livre des liquidations » ;
le « Livre Journal des Mandats délivrés » ;
le « Livre des fonds départementaux »
- 1 document synthétique : le « Livre des Comptes ouverts par nature de dépenses ».

Le Carnet des dépenses engagées enregistre au fur et à mesure qu'ils prennent naissance les droits des créanciers ; en comparant les inscriptions données par ce carnet, et les crédits inscrits au budget, le Préfet dispose d'un moyen de contrôle automatique qui lui permet, s'il en tient compte, de ne pas engager de dépenses au-delà des crédits alloués.

Le Livre des liquidations permet de connaître le montant définitif de chaque dette après calcul de chacun de ses éléments.

Le Livre Journal des Mandats délivrés enregistre les dettes exigibles, c'est-à-dire le montant des sommes qui peuvent à tout instant être réclamées au comptable.

Ainsi apparaît la nécessité du Livre des fonds départementaux qui, suivant au jour le jour les disponibilités de caisse, va permettre au Préfet de mandater à bon escient, c'est-à-dire de proportionner, dans le temps, le montant des mandats délivrés aux possibilités de paiement du comptable.

Toutes ces opérations sont reprises et classées dans le Livre des Comptes ouverts par nature de dépenses.

En regard de chaque article budgétaire est mentionné dans ce livre :

- 1° les crédits ouverts ;
- 2° les droits liquidés ;
- 3° les mandats émis ;
- 4° les paiements réalisés ;
- 5° les restes à recouvrer.

C'est en matière de dépenses, le document essentiel qui permet au Préfet d'avoir une vue d'ensemble rapide sur la situation des finances départementales, et de se rendre compte de la conformité plus ou moins grande de sa gestion financière avec les directives imposées par le Conseil Général ou l'autorité de tutelle.

A l'aide de ce document, le Préfet établit, en fin d'exercice, un état de situation qui est transmis aux Ministres de l'Intérieur et des Finances. Plus intéressante est, en fin d'exercice, la récapitulation globale de toutes les opérations de recettes et de dépenses dans le compte administratif du Préfet.

La présentation du compte par le Préfet

Depuis le décret du 30 octobre 1935, au 1^{er} février de la deuxième année, l'exercice départemental est clos ; le Préfet et le T. P. G. arrêtent en conséquence leurs écritures, pour qu'il soit possible de préparer le budget supplémentaire qui doit être voté par le Conseil Général à la session d'avril.

Mais les écritures une fois arrêtées, le Préfet et le T. P. G. ont jusqu'à la session d'août pour préparer et présenter, le premier un compte d'administration, le second un compte de gestion, pour toutes les opérations effectuées au cours du dernier exercice clos.

Le compte administratif du Préfet, comme le budget lui-même, est dressé d'après un modèle type établi par le Ministre de l'Intérieur ; il décrit en plusieurs colonnes :

« *En recettes* : les recettes prévues par le budget et les décisions spéciales — les produits constatés d'après les titres justificatifs — les recouvrements effectués — les restes à recouvrer en clôture d'exercice — les créances admises en non-valeur — les sommes à reporter à l'exercice suivant — enfin, la comparaison des recouvrements et des prévisions faisant ressortir des plus-values et des moins-values.

« *En dépenses* : les crédits ouverts par le budget et les décisions spéciales — les dépenses mandatées et payées — les dépenses mandatées et non payées — les dépenses non mandatées — le total des dépenses engagées d'où ressort l'excédent ou l'insuffisance des crédits par rapport aux engagements.

Recettes et dépenses sont rapprochées dans une balance qui fait apparaître le résultat final de l'exercice.

Le *compte* est suivi de divers tableaux décrivant la situation de certains postes budgétaires :

« *Balances particulières* pour justifier l'emploi des ressources ayant une affectation spéciale ; développements présentant la situation des emprunts départementaux, la situation des charges et des bénéfices résultant de l'exploitation des Chemins de Fer d'intérêt local, si le département possède une telle exploitation ¹. »

Le compte administratif du Préfet est doublé en quelque sorte par le compte de gestion du T. P. G. Ce sont évidemment les mêmes opérations qui sont inscrites dans ces deux catégories de compte, mais leur inscription n'est pas effectuée selon la même méthode. Le Préfet présente un compte d'exercice, le T. P. G. présente un compte de gestion. Comment, dès lors, opérer le rapprochement qui s'impose

1. DELAPORTE. *Le Budget départemental*. p. 111.

pour constater la conformité nécessaire des écritures du Préfet avec celles du comptable ?

Ce rapprochement peut se faire grâce à un artifice de comptabilité.

Le compte du Trésorier Payeur Général retrace en réalité l'ensemble des opérations de l'exercice, mais il classe bien distinctement les opérations qui doivent faire apparaître une simple situation de caisse, c'est-à-dire toutes celles qui, quel que soit leur budget d'origine, ont été effectuées entre les deux dates du 1^{er} janvier et du 31 décembre, et les opérations qui, devant faire apparaître le résultat d'un exercice, ne comprennent que celles qui se rattachent à cet exercice mais qui, tout naturellement, débordent le cadre de l'année.

Par exemple : dans le compte du Trésorier Payeur Général concernant le budget de 1939, on doit trouver :

1^o L'inscription de toutes les opérations de dépenses ou de recettes effectuées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1939, opérations qui concernent :

a) Les dépenses et recettes de la période complémentaire de l'exercice 1938, effectuées entre le 1^{er} janvier et le 1^{er} février 1939.

b) Toutes les opérations du budget 1939 qui ont pu être effectuées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 1939.

On ne s'attache pas à l'origine des fonds, puisqu'il s'agit essentiellement pour un comptable de faire ressortir sur le papier une situation de caisse qu'on va confronter ensuite matériellement avec les espèces qui doivent s'y trouver.

2^o On trouve en second lieu et accessoirement, pour permettre la comparaison avec le compte d'exercice du Préfet, un autre classement comprenant :

a) Toutes les opérations du budget de 1939 réalisées entre

le 1^{er} janvier 1939 et le 31 décembre 1939 (ici n'apparaissent plus les opérations de la période complémentaire de 1938).

b) Toutes les opérations du budget de 1939, réalisées pendant la période complémentaire, c'est-à-dire entre le 1^{er} janvier 1940 et le 1^{er} février 1940.

C'est donc sous forme d'une comptabilité d'exercice que se présente ce second classement, il est dès lors parfaitement comparable au compte administratif du Préfet.

Toutes ces écritures et les comptes qui en sont le résultat préparent la dernière phase du budget départemental, celle du Contrôle, dans laquelle le Préfet cesse à nouveau de jouer un rôle actif pour subir les vérifications destinées à faire apparaître la correction de sa gestion financière et encourir éventuellement la sanction qui s'impose.

CHAPITRE IV

Les contrôles budgétaires et la sanction des obligations financières du Préfet

Le budget du département, comme le budget de l'Etat, n'est pas seulement un document financier, c'est avant tout un acte politique. Le budget offre en effet au Conseil Général qui le vote, l'occasion annuelle de dicter sa volonté à l'organe exécutif : le Préfet.

Pour assurer le respect des volontés formelles de l'organe délibérant et de l'autorité de tutelle, il était utile d'établir un contrôle en cours d'exécution budgétaire, pour prévenir, dans la mesure du possible les irrégularités ; il était par ailleurs nécessaire d'exercer un contrôle en fin d'exercice pour constater la bonne ou mauvaise gestion des deniers départementaux et la sanctionner.

C'est à ce souci que répond l'existence d'une part du contrôle concomitant, d'autre part du contrôle *a posteriori*, qui s'exercent sur le Préfet, et parallèlement d'ailleurs sur le Trésorier Payeur Général.

Dans le contrôle exercé en cours d'exécution budgétaire, le Préfet, à vrai dire, ne joue pas un rôle entièrement passif, puisque par la tenue des livres, il exerce lui-même, pour une part, son propre contrôle. Il n'en demeure pas moins que l'essentiel de ce contrôle

concomitant concernant le Préfet réside dans les diverses vérifications qu'il est tenu de subir.

Le contrôle automatique que le Préfet exerce sur lui-même résulte de sa propre comptabilité. En effet, tous les documents qu'il tient à jour sont suffisants pour lui donner une vue claire et complète de sa gestion financière, il sait à tout moment où il en est et où il va ; les irrégularités qu'il pourrait commettre ne sauraient donc *a priori* être commises que sciemment.

Plus importants et surtout plus efficaces apparaissent les différents contrôles auxquels il est tenu de se soumettre : qu'ils résultent du Trésorier Payeur, de la Commission départementale ou de l'Inspection générale des services administratifs du Ministère de l'Intérieur.

Le contrôle exercé sur le Préfet par le Trésorier Payeur Général a déjà été indiqué à propos de la règle de la séparation des ordonnateurs et des comptables, il présente un intérêt considérable, quoiqu'un peu tardif, puisqu'il survient quand la dépense est déjà engagée.

Celui exercé par la Commission départementale est également un contrôle permanent, puisque le Préfet est tenu à lui adresser, au début de chaque mois, l'état des mandats de paiements délivrés pendant le mois précédent. La Commission départementale d'autre part, s'associe en quelque sorte à la gestion financière du Préfet, du fait qu'en cours d'exécution budgétaire, elle répartit les subventions, fixe le mode de réalisation des emprunts, fixe également le mode de priorité des travaux. Par son immixtion incessante dans la vie financière du département, elle est ainsi à même de découvrir des irrégularités et surtout de les prévenir avant qu'elles ne soient commises.

L'inspection générale des services administratifs du Ministère de l'Intérieur n'effectue au contraire, à l'égard du Préfet, que des

vérifications intermittentes, présentant une certaine analogie avec celles qui sont exercées sur le Trésorier Payeur Général par l'Inspection des Finances. Les inspecteurs au cours de tournées font, en effet, des visites inopinées dans les Préfectures, se font présenter la comptabilité administrative et rédigent finalement, pour le Ministre de l'Intérieur, des rapports dans lesquels ils consignent le résultat de leurs observations.

Tous ces modes de contrôle, intervenant en cours d'exécution, pour importants qu'ils soient, présentent pour la plupart l'inconvénient de ne pas être préventifs ; on ne trouve point en effet, dans le département, à l'égard de la gestion financière du Préfet, l'équivalent du contrôle des dépenses engagées, qui seul constitue une prévention efficace contre des abus possibles.

En présence de cette lacune, le contrôle *a posteriori*, qui s'exerce sur le Préfet, devrait prendre toute son importance ; sa portée est, en fait, extrêmement limitée par suite de l'inefficacité de sa sanction.

Le contrôle *a posteriori* est celui qu'exerce la Commission départementale et le Conseil Général d'une part, l'autorité de tutelle d'autre part, sur le compte administratif du Préfet.

A cet effet, le compte doit être transmis à la Commission départementale 10 jours avant l'ouverture de la session d'août, appuyé des pièces de nature à éclairer les membres de la Commission sur la gestion du Préfet ; les pièces comptables qui sont destinées à la Cour des Comptes restent dans la comptabilité du Trésorier Payeur Général, mais si la Commission le désire, des duplicata peuvent en être délivrés.

Après avoir examiné le compte, la Commission départementale le soumet au Conseil Général qui statue à son sujet dans sa session d'août, en dehors de la présence du Préfet.

Le compte est enfin transmis au Ministère de l'Intérieur, qui le règle définitivement.

Ainsi, l'autorité délibérante et l'autorité de tutelle, en comparant le document initial : le budget et le document final le compte, peuvent en toute connaissance de cause, apprécier et juger la gestion financière du Préfet. Leur appréciation ne laisse pas d'ailleurs de demeurer platonique, puisque la responsabilité des administrateurs est pratiquement négligeable.

A l'encontre du Trésorier Payeur, en effet, dont le compte de gestion est en définitive soumis à la Cour des Comptes, et dont la responsabilité pécuniaire peut parfaitement être mise en jeu, l'ordonnateur du budget départemental n'encourt qu'une responsabilité morale extrêmement vague.

Il est sans doute difficile de concevoir, pour l'administrateur, une responsabilité pécuniaire analogue à celle qui pèse sur le comptable ; le rôle du Préfet est en effet plus complexe et plus nuancé que celui du T. P. G., particulièrement en matière de dépenses. Si l'on admet qu'il faut engager les dépenses d'une manière opportune, administrer le plus efficacement possible les services, les fautes sont ici très difficiles à saisir et impossibles à chiffrer.

Si cependant on essaie d'organiser de façon précise la responsabilité pécuniaire de l'ordonnateur, on aboutit rapidement à des impossibilités pratiques ; il est difficile de concevoir, en cas de dépassement de crédit, un tribunal quel qu'il soit, laissant à la charge du coupable des dépenses qui peuvent dépasser plusieurs millions, ou s'avérer en tous cas hors de proportion avec la fortune de l'administrateur. Pour toutes ces raisons, la responsabilité pécuniaire du Préfet n'a jamais été organisée et consacrée par un texte. Sa responsabilité disciplinaire et morale devrait alors être sanctionnée avec d'autant plus de sévérité. En fait, l'expérience semble bien prouver qu'elle n'est jamais mise en jeu.

TROISIÈME PARTIE

La tutelle du Préfet sur les finances des communes et des établissements publics départementaux et communaux

TROISIÈME PARTIE

La tutelle du Préfet sur les finances des communes et des établissements publics départementaux et communaux

De tout les aspects que revêt l'activité financière du Préfet, sa mission de tutelle sur les finances des communes et des établissements publics départementaux et communaux, semble à la fois, la plus importante, par les nécessités auxquelles elle répond et la plus intéressante par les procédés qu'elle est appelée à mettre en œuvre.

Tout d'abord en chiffre absolu les finances municipales et celles des établissements publics sur lesquels le Préfet exerce son contrôle, constituent une masse budgétaire plus considérable que celle des départements.

Mais surtout, le rôle de « tuteur financier » s'exerçant essentiellement sur l'opportunité des mesures prises par les autorités décentralisées, constitue une tâche singulièrement plus nuancée que celle d'un simple collaborateur ou même d'un gestionnaire.

A quelles nécessités répond la tutelle financière du Préfet ?

Par quels procédés se manifeste-t-elle ?

Quelles sont ses limites ?

Telles sont les trois questions qui forment l'objet du présent livre.



CHAPITRE PREMIER

But de la tutelle et autorité de tutelle

PARAGRAPHE PREMIER

DÉCENTRALISATION ET TUTELLE

L'organisation administrative d'un État, peut reposer sur l'un des deux systèmes suivants : Le système de la centralisation ou celui de la décentralisation.

Dans la conception centraliste, l'administration de toutes les affaires publiques est confiée à des services publics dépendant directement de l'État, dans une hiérarchie d'administrations centrales et de ministères, qu'il s'agisse d'affaires nationales, régionales ou locales, d'attributions essentielles de l'État, comme celles de police et de défense nationale, ou d'attributions accessoires dans des domaines tels que celui de la bienfaisance et de l'enseignement où pourrait seule s'exercer l'initiative privée.

Dans la seconde conception, il y a un partage de l'autorité et des attributions. La gestion d'un certain nombre d'affaires, est confiée, non plus aux organes centraux de l'État, mais à des autorités décentralisées, plus ou moins indépendantes du système central.

Cette seconde conception peut elle-même revêtir deux aspects : elle consiste, soit à laisser à des corps locaux autonomes le règlement des affaires ayant un caractère régional, départemental ou communal : c'est la décentralisation par régions ou par localités ; soit à confier à des services indépendants de l'État, des attributions qui ne sont plus d'ordre essentiel et peuvent être données avec intérêt à des corps autonomes : c'est la décentralisation par services.

On s'accorde généralement à reconnaître que la seconde conception : celle de la décentralisation, présente des avantages tels que tout pays suffisamment évolué, est nécessairement amené à s'y rallier.

Il est pratiquement impossible, en effet, à mesure que l'État se charge de tâches de plus en plus nombreuses et variées, de concentrer tous les pouvoirs et toutes les attributions en les mains d'une autorité unique.

D'une part la décentralisation territoriale permet une adaptation plus complète des services départementaux et communaux aux besoins et aux aspirations des habitants, tandis que certains esprits y voient par ailleurs une institution de liberté, permettant la formation et le développement de l'esprit public en habituant les individus à s'élever au-dessus de leurs intérêts personnels, jusqu'au sens des intérêts de communauté.

D'autre part la décentralisation par services permet de créer et de développer certains organismes publics, sans surcharger les autorités appelées à diriger l'État, les départements ou les communes.

*
* * *

Aussi bien, alors que pendant longtemps, la France fut considérée comme le pays de la centralisation étroite, le cours du XIX^e siècle a été marqué par une tendance très nette — qui n'a fait que s'affirmer au début du XX^e siècle — dans le sens de la décentra-

lisation ; de sorte qu'actuellement l'on se trouve en présence d'un système par essence centraliste, avec de nombreuses applications de la décentralisation.

Le siècle dernier vit apparaître en effet une série d'institutions, dont le développement se poursuit encore de nos jours et dont l'importance s'est davantage accrue pendant ces dernières années. Parmi ces organismes publics dont l'existence a pris progressivement place à côté de l'État, il convient en premier lieu de citer les collectivités locales : départements et communes et les différentes entités administratives et financières, qui peu à peu se sont constituées dans le même temps que s'étendait notre Empire Colonial.

Indépendamment de ces collectivités locales et coloniales organisées sur le plan géographique, l'on a vu apparaître depuis, à un rythme parfois inquiétant, un certain nombre d'institutions publiques dotées de pouvoirs propres, d'une autonomie administrative et de la personnalité budgétaire.

La création de ces organismes a été l'une des conséquences de l'accroissement des attributions de l'État et de son intervention dans des domaines autrefois réservés à l'initiative privée.

C'est ainsi que se sont multipliés les établissements publics dans le domaine de l'enseignement, de l'assistance, de la bienfaisance, de la prévoyance, ou encore dans le domaine de l'industrie, des transports, de la banque ou du crédit.

Ce nouvel aspect de l'activité de l'État a conduit nécessairement à l'institutions de services publics, non plus centralisés, hiérarchisés, soumis à des règles strictes comme l'étaient jusqu'alors les services de l'État, mais dotés d'une plus ou moins grande autonomie, ayant par conséquent leurs budgets propres et leurs finances distinctes de celles de l'État.

*
* * *

Si les manifestations de cette décentralisation apparaissent aujourd'hui nécessaires et même souvent désirables, elles ne laissent pas par ailleurs de présenter tant au point de vue administratif que financier, de graves dangers.

Aussi convenait-il de trouver un équilibre satisfaisant, entre l'autonomie nécessaire des gestions, et le maintien d'un contrôle administratif destiné à assurer une certaine unité de vues et à sauvegarder l'autorité du pouvoir central. C'est à cette préoccupation que répond l'organisation d'une « tutelle » sur l'activité des organismes décentralisés.

La tutelle trouve ainsi tout à la fois, son origine et sa fin dans la décentralisation. Il existe une tutelle, parce que préexiste un système de décentralisation ; mais l'organisation d'un système décentralisé n'est rendu possible que parce que l'exercice d'une « tutelle » est à même de rétablir l'équilibre rompu.

TUTELLE ADMINISTRATIVE ET TUTELLE FINANCIÈRE

Il apparaît ainsi que la tutelle a pour objet essentiel de limiter et de coordonner l'activité des personnes morales décentralisées, dans l'intérêt général ; mais si cette directive reste toujours la même, les manifestations de la tutelle revêtent : tantôt un caractère plus particulièrement administratif, tantôt un aspect plus spécialement financier.

Sous son angle « administratif » la tutelle concourt à la fois à la protection des autorités décentralisées, à la sauvegarde de l'intérêt général, au maintien de l'unité politique de l'État.

Elle assure tout d'abord la protection de la personne morale elle-même contre ses propres représentants. N'est-il pas nécessaire en effet de mettre les biens de celle-ci à l'abri de la négligence, de l'incapacité ou du gaspillage possible de ses représentants.

Par ailleurs, c'est aussi l'exécution même du service que personnifie l'établissement public, qui doit être sauvegardé contre les tendances parfois trop exclusivement électorales de ceux qui ont la charge de sa gestion.

Mais le rôle de la tutelle ne s'arrête pas à cet aspect, qui à lui seul d'ailleurs justifierait son nom ; il s'étend à l'intérêt général tout entier : intérêt des administrés et des minorités en particulier — protection d'autant plus nécessaire aujourd'hui, que les qualités d'électeurs et de contribuables tendent à se dissocier — intérêt de l'État aussi, car dans le domaine administratif tout ce qui

concerne les personnes autonomes intéresse l'État. Celui-ci contient toutes les personnes administratives, il a le même territoire, les mêmes administrés ; il se ressent directement de leur vie propre. Le pouvoir central a donc le devoir de veiller au respect de l'ordre sous toutes ses formes dans les localités et en général à la bonne gestion de tous les services décentralisés.

Au point de vue politique enfin, il ne faut pas que l'unité de l'État se trouve menacée par la trop grande autonomie des personnes morales. Le souci de l'unité nationale doit primer toute autre considération et à cet égard la tutelle apparaît indispensable ; elle l'est encore à l'égard d'une autre notion voisine de l'unité politique, celle de la solidarité entre les diverses entités qui composent l'État.

Il est en effet malaisé de tracer une ligne de démarcation nette et absolue entre les affaires d'intérêt national et celles d'intérêt régional ou local.

Il existe entre toutes les régions une solidarité telle, que les affaires qui en apparence ont une portée strictement locale, comme l'hygiène, la voirie, l'assistance par exemple, présentent cependant un caractère d'ordre général. Une trop grande latitude laissée aux collectivités conduirait à permettre à certaines de celles-ci, d'abandonner la charge des services publics, ce qui serait préjudiciable non seulement aux habitants de ces localités, mais encore aux habitants voisins et à l'ensemble du pays.

Aussi la nécessité s'impose-t-elle, de prendre des mesures pour que la gestion des affaires locales soit à peu près identique d'une partie à l'autre du territoire, quelles que soient les inégalités de ressources entre les différentes régions et pour que soit maintenu jusque sur le plan local, un certain minimum d'institutions en faveur de tous les citoyens.

Envisagée sous son aspect « financier », la tutelle a pour but de sauvegarder tout à la fois : les intérêts financiers de l'État et ceux des contribuables.

« En ce qui concerne les personnes territoriales, on peut faire remarquer que leurs contribuables sont également les contribuables de l'État et que l'aménagement des ressources locales, aura par suite une répercussion très directe sur la rentrée des impôts d'État ; l'État doit intervenir pour sauvegarder ses recettes futures, veiller à empêcher le gaspillage et guider les autorités élues dans le choix de la matière imposable et du mode d'imposition.

D'autre part il ne faut pas oublier que les personnes décentralisées, sont chargées de la gestion de certains services d'intérêt général : c'est ainsi que le département et la commune ont un rôle particulièrement important dans l'exécution administrative et financière des lois d'assistance et d'hygiène ; une gestion imprudente de la part de ces collectivités risque d'entraver le fonctionnement de ces services et de multiplier le montant des subventions de l'État.

Pour les établissements publics, l'importance financière de la tutelle est encore, s'il se peut, plus grande. La marche de ces services est assurée par des deniers publics ; ils se trouvent néanmoins soustraits à certaines règles budgétaires protectrices des finances publiques, alors que souvent, des capitaux considérables ont été nécessaires pour constituer l'actif et le fonds de roulement du service.

Aussi est-ce en matière financière, que les droits les plus importants ont été conférés aux autorités de tutelle. C'est à cet égard en effet, qu'il est nécessaire de contrôler l'exécution des délibérations des autorités décentralisées et de mettre un frein aux entreprises hasardeuses ¹. »

1. MASPETIOL et LAROQUE. *Tutelle administrative*, p. 16 et 17.

* * *

Après avoir montré les deux aspects sous lesquels se présente la tutelle, il serait certainement vain de rejeter désormais le premier aspect pour s'attacher uniquement au second. Ces deux aspects sont dans la réalité inséparables.

C'est ainsi par exemple que la tutelle administrative qui s'exerce sur le choix des agents destinés à diriger certains établissements publics, peut dans une certaine mesure, concourir à assurer une bonne gestion financière de ces établissements.

En sens inverse, certains procédés de tutelle financière : tels que ceux de la dépense obligatoire ou de la subvention conditionnelle, peuvent amener les organes décentralisés à agir dans tel sens, à s'engager dans telle voie voulue par l'autorité supérieure.

S'il est vrai par ailleurs qu'administrer c'est dépenser, tout acte d'administration en apparence sans lien avec les finances publiques, devient par là même un acte financier et la tutelle administrative en vient à se confondre avec la tutelle financière.

Aussi l'étude de la tutelle financière du Préfet pour être vraiment compréhensive, doit-elle faire état non seulement de l'aspect strictement financier du problème, mais encore se placer à un point de vue plus large et englober tout ce qui dans le fonctionnement des personnes morales décentralisées, est susceptible d'entraîner directement ou indirectement des conséquences financières.

LE PRÉFET, AUTORITÉ DE TUTELLE

Il peut paraître étonnant, au premier abord, vu l'importance et la variété des problèmes auxquels la tutelle est appelée à faire face, que dans notre droit administratif français, le Préfet constitue en quelque sorte le pivot de cette institution.

Un examen plus approfondi conduit cependant à cette conclusion, que du point de vue théorique, le Préfet est bien l'autorité la plus qualifiée pour exercer la tutelle.

Il faut avoir toujours à l'esprit que les actes de tutelle sont essentiellement des actes individuels, il s'agit pour l'autorité qui en est chargée de prendre des mesures particulières, dans des circonstances données, il ne s'agit nullement de réglementer par voie générale ; par ailleurs ces actes individuels de tutelle s'exercent sur l'opportunité de l'administration des organes décentralisés et toujours eu égard à l'intérêt général.

Il convenait donc de confier la tutelle à des autorités administratives d'État suffisamment rapprochées des corps décentralisés pour surveiller de près leur activité, suffisamment éloignées pour être en mesure d'apprécier l'intérêt général, et qui mieux est : à des fonctionnaires uniques et permanents capables non seulement de discuter mais avant tout d'agir.

Il faut ajouter enfin que la tutelle ne saurait être exercée convenablement que par des fonctionnaires nommés ou plus précisément non élus. La nécessité, en effet, d'être toujours capable d'apprécier sans arrière pensée, l'intérêt général de l'État, exige vis-à-vis des intérêts particuliers, individuels ou collectifs qui

viennent s'y opposer, une indépendance incompatible avec un système électif.

Il n'y a pas à la vérité chez nous, de fonctionnaires remplissant à cet égard toutes les conditions désirables, car il n'y a pas de fonctionnaires d'État, nommés par le pouvoir central qui jouissent d'une indépendance véritable.

Néanmoins, il est évident que les Préfets, sont parmi les hauts fonctionnaires d'État, ceux qui se rapprochent le plus du type ainsi dégagé, et c'est pourquoi le législateur sans leur réserver entièrement l'exercice de la tutelle, leur a-t-il dévolu la majorité des pouvoirs qu'elle suppose.

Le Président de la République, les Ministres, certaines autorités décentralisées, parfois même un conseil administratif, le Parlement et même un tribunal administratif concourent à la tutelle et plus particulièrement à la tutelle administrative, mais les cas les plus fréquents et les plus pratiques de tutelle administrative et surtout de tutelle financière, sont de la compétence du Préfet.

Le Préfet et le sous-Préfet qui le double aujourd'hui dans de nombreux cas, surtout depuis le décret du 5 novembre 1926, exercent en principe la tutelle sur les communes et toutes les personnes morales qui s'y rattachent. Le Préfet par ailleurs, en tant que représentant de l'autorité centrale dans le département exerce de même la tutelle sur les établissements publics départementaux.

*
* *

Ainsi se trouve à la fois précisées, les buts auxquels doit tendre le Préfet dans l'exercice de la tutelle et le domaine dans lequel il est appelé à l'exercer ; mais une nouvelle question se pose aussitôt qui constitue l'essentiel de ce problème :

Quels moyens le législateur a-t-il mis à sa disposition pour lui permettre de remplir sa tâche ?

CHAPITRE II

Les procédés de tutelle financière

Il est apparu dans un précédent chapitre, que les garanties apportées à la bonne gestion des deniers publics maniés par les collectivités décentralisées, résultaient non seulement de l'exercice de la tutelle strictement financière, mais encore dans une certaine mesure, du fonctionnement de la tutelle sous son aspect administratif.

Aussi paraît-il nécessaire au début de ce chapitre sur les procédés de tutelle financière du Préfet, d'élargir d'abord le sujet, pour étudier les principes généraux qui dominent l'ensemble de l'organisation de tutelle, réservant pour une seconde partie l'examen de leurs applications pratiques aux finances des communes et des établissements publics départementaux et communaux.

PRINCIPES GÉNÉRAUX GOUVERNANT L'ORGANISATION DE LA TUTELLE

La tutelle s'adapte tout naturellement aux trois aspects principaux que revêt la décentralisation.

Décentraliser un service, cela consiste tout d'abord à laisser aux autorités chargées de le gérer, une certaine « indépendance », c'est-à-dire à ne plus faire dépendre leur nomination du pouvoir central.

La décentralisation tend en second lieu, à confier des « attributions » à ces autorités moins dépendantes du pouvoir central, autrement dit, à leur donner compétence pour régler un certain nombre d'affaires antérieurement réservées à l'État.

Un troisième aspect de la décentralisation enfin, consiste à donner aux organismes locaux ou spéciaux des « pouvoirs » plus ou moins étendus, en d'autres termes, à leur permettre de prendre des décisions sur les affaires qui rentrent dans leurs attributions.

C'est ainsi que l'existence d'une commune est une manifestation de la décentralisation, parce qu'elle a un Conseil Municipal élu, donc indépendant en principe, un certain nombre d'attributions que lui a donné la loi du 5 avril 1884, qu'elle a enfin dans la limite de ses attributions, le pouvoir de prendre des décisions exécutoires pour trancher les affaires qui lui sont confiées.

Indépendance, attributions, pouvoirs, tels sont les trois moyens nécessaires à la décentralisation. La tutelle en s'adaptant étroitement à la décentralisation la limite sous ces trois aspects.

*
* *

En premier lieu elle limite l' « indépendance » des autorités locales ou des établissements spéciaux.

A l'égard des collectivités locales, dont les Assemblées délibérantes sont issues du suffrage universel et par conséquent soustraites à l'emprise du pouvoir central, l'État s'est réservé certains droits de contrôle assez modérés d'ailleurs, afin d'éviter de porter une atteinte trop grave à la liberté d'assemblées, qui dans une certaine mesure ont un caractère politique.

Le droit de dissolution de ces assemblées délibérantes en particulier est entouré d'un assez grand nombre de garanties.

Si l'on passe aux organes d'exécution, la tutelle, au contraire, a sur leur indépendance une action très marquée.

C'est ainsi que le Maire, bien qu'élu, ne dispose pas de l'indépendance absolue que laisserait supposer son mode de nomination. Très nombreux, en effet, sont les cas où l'autorité chargée de la tutelle peut suspendre ou révoquer un Maire.

En outre, les agents financiers chargés de l'exécution comptable des budgets des communes ou des établissements publics communaux, sont toujours soumis à un contrôle sévère de l'Etat.

En ce qui concerne les établissements autonomes, la question est quelque peu différente, parce qu'il ne s'agit plus de collectivités dont les attributions sont d'ordre général, mais de corps autonomes spécialisés à compétence précise et particulière.

Dès lors, leur indépendance ne peut résulter que des modalités adoptées pour la nomination des membres chargés de leur gestion.

Pour assurer à ces organismes une certaine autonomie vis-à-vis du pouvoir central, tout en conservant les garanties nécessaires, le législateur a procédé de façons très variées : tantôt, les membres de ces établissements sont élus par des collèges restreints, tantôt ils sont désignés par le Gouvernement ou la loi, mais selon des

modalités diverses : soit qu'il y ait désignation d'office — soit que le Gouvernement se borne à préciser la catégorie de personnes parmi lesquelles il faudra choisir, soit enfin que la désignation des membres soit laissée à l'entière discrétion de l'autorité de tutelle. On passe ainsi par toutes les nuances du contrôle préventif, depuis l'indépendance très large jusqu'à la dépendance sans réserve.

A côté des différents conseils et commissions chargés de la gestion de l'établissement, il existe une autorité exécutive : Directeur, Secrétaire général, Secrétaire administratif, le plus souvent nommée par l'autorité supérieure.

Il arrive cependant, dans certains cas, que l'on accorde aux autorités exécutives elles-mêmes une certaine indépendance vis-à-vis du pouvoir central, en obligeant l'autorité de tutelle à choisir le Directeur parmi les membres d'une liste établie par le Conseil de l'établissement ou en ne permettant sa révocation que sur la proposition et après délibération d'une Commission de surveillance.

Il n'en demeure pas moins que la tutelle sur les agents d'exécution reste très forte.

En outre, il existe auprès des établissements autonomes un agent financier relevant de l'autorité supérieure, et qui exerce son contrôle sur le fonctionnement des services et la gestion de l'établissement.

* * *

Déjà limitées dans leur indépendance, les collectivités locales ou spéciales trouvent, dans l'exercice de la tutelle, une limitation encore plus forte de leurs « attributions ».

Pour les collectivités locales, les lois organiques de 1871 et 1884 semblent à première vue consacrer le principe de leur compétence absolue. Mais en réalité, elles renferment une série de dispositions, qui viennent atténuer singulièrement la portée de ce principe,

et qui tantôt restreignent, sur un point déterminé, la liberté d'agir des collectivités locales, tantôt limitent leur liberté de s'abstenir.

Les limitations à la liberté d'agir peuvent être directes ou indirectes.

Les limitations directes interdisent tantôt aux collectivités locales d'engager des dépenses pour des buts que la loi ne reconnaît pas : telles les subventions aux cultes et aux écoles libres ; tantôt d'exercer leur action dans un domaine réservé à l'Etat : tel l'enseignement ou la police ;

tantôt enfin de se livrer à l'exercice de l'industrie ou du commerce dans des cas susceptibles de concurrencer, sans motif valable, l'initiative privée.

Les limitations indirectes, qui sont d'ailleurs notablement plus efficaces, résultent de ce fait que les collectivités ne disposant que de moyens financiers limités, ne sauraient avoir qu'un champ d'action assez restreint.

Du point de vue des ressources, tout d'abord, les collectivités décentralisées ne sont autorisées à créer des impôts que dans le cadre de la loi et des règlements. Elles doivent, ou bien comprendre parmi leurs recettes celles que l'Etat met à leur disposition, ou bien choisir l'une des taxes prévues par la loi et dans les limites fixées par la loi, sauf l'hypothèse où une autorisation spéciale du pouvoir central leur permet de dépasser les maxima édictés.

De même, elles ne peuvent contracter des emprunts que dans des conditions déterminées quant à la quotité et à la durée de l'emprunt et quant au montant des ressources nécessaires pour en assurer le service.

A cette limitation du pouvoir de créer des ressources s'ajoute fréquemment l'obligation d'affecter certaines de celles-ci à des dépenses déterminées.

Cette obligation d'affectation, qui permet à l'autorité de tutelle

d'exercer son contrôle sur les budgets des collectivités, entrave dans une très large mesure leur liberté d'action.

Un second groupe de dispositions contraint les collectivités à agir d'une certaine façon : ce sont des limitations à la liberté de s'abstenir.

L'un des procédés utilisés pour obliger les organes décentralisés à entreprendre une action déterminée consiste dans la dépense obligatoire. C'est le procédé le plus direct et le plus efficace ; il est d'ailleurs très fréquemment utilisé et comporte une sanction, du fait que l'autorité de tutelle a le droit d'inscrire d'office au budget de la collectivité les crédits correspondants à ces dépenses obligatoires, s'ils ont été omis.

Un second procédé, moins rigoureux, consiste à accorder au budget local une aide financière de l'Etat, si la localité crée un service déterminé et se soumet en outre au contrôle de l'autorité supérieure : c'est la subvention conditionnelle.

Des limitations de même nature se rencontrent en ce qui concerne les établissements autonomes.

Une première limitation à la liberté d'agir de ces institutions provient de ce fait que leur compétence ne peut s'étendre qu'à l'objet même, pour lequel elles ont été créées par la loi.

Cette restriction de la compétence des corps autonomes est en outre complétée, au moins pour certains d'entre eux, par une répartition géographique bien limitée. La compétence d'attribution se trouve alors renforcée par une compétence territoriale.

Une seconde limitation imposée aux attributions des établissements autonomes est la limitation de leurs ressources : la loi prévoit les catégories de recette auxquelles peuvent recourir ces organismes, ainsi que le maximum qui ne peut être dépassé, et l'autorité de tutelle est chargée d'assurer le respect de ces règles.

En matière d'emprunt enfin, les établissements autonomes sont également liés, sauf autorisation spéciale, par les dispositions prévues dans leurs statuts.

*
* *

Il n'a pas paru suffisant de limiter, en même temps que l'indépendance, les attributions des organes décentralisés ; le législateur a voulu de plus que, même dans le cadre de leurs attributions ainsi diminuées, les collectivités locales ou spéciales ne jouissent pas d'un pouvoir de décision entièrement discrétionnaire. C'est à ce but que répond le troisième aspect de la tutelle : la limitation des « pouvoirs ».

A l'égard des collectivités locales, ce contrôle de l'autorité supérieure s'exerce non seulement sur les décisions des assemblées délibérantes, mais encore sur celles des agents d'exécution.

Pour les décisions des assemblées délibérantes, il en est qui sont exécutoires par elles-mêmes, c'est-à-dire qui sont définitives si, dans un certain délai très court, l'annulation n'en a pas été demandée au Conseil d'Etat, pour violation de la loi ou pour excès de pouvoir ; ce sont d'ailleurs les plus nombreuses, mais il en est d'autres qui, pour être exécutoires, doivent être, au préalable, approuvées par l'autorité de tutelle, et ce sont les plus importantes.

Les décisions des agents d'exécution sont aussi soumises à la tutelle, en ce sens que ces agents peuvent, dans un certain nombre de cas, être suspendus par l'autorité supérieure.

Des règles analogues s'appliquent aux établissements autonomes, pour limiter les « pouvoirs » de leurs assemblées délibérantes, comme de leurs agents d'exécution.

*
* *

A la lumière de ces idées générales peut maintenant être entreprise l'étude détaillée et spécifiquement financière de la tutelle du Préfet sur les communes et les établissements publics départementaux et communaux.

PARAGRAPHE 2

LA TUTELLE DU PRÉFET SUR LES FINANCES DES COMMUNES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

Le contrôle financier du Préfet s'étend à l'ensemble des finances de la commune, mais il prend un aspect quelque peu différent selon qu'il s'applique au budget communal proprement dit, ou aux finances des établissements publics municipaux.

Il apparaît donc nécessaire d'étudier, sous des rubriques distinctes, ces deux catégories de contrôles, et de joindre à celui qui s'exerce sur les établissements communaux le contrôle très sensiblement identique que requièrent les établissements publics du département.

*
* * *

a) Contrôle du budget communal

La tutelle du Préfet sur le budget communal se révèle à trois stades différents par un contrôle préventif d'abord, concomitant ensuite, *a posteriori* enfin.

Le contrôle « préventif » sur le budget communal réside essentiellement dans l'obligation pour la commune de faire approuver son budget, par l'autorité de tutelle.

Le budget communal en effet, après avoir été préparé par le Maire et voté par le Conseil Municipal, ne devient pas exécutoire, comme le budget de l'Etat ; il faut encore qu'il soit approuvé par

le Préfet — ou par le sous-Préfet — si, dans les trois dernières années, les recettes ordinaires n'ont pas dépassé 10 millions. A cet effet, sitôt le budget voté par le Conseil Municipal, le budget est transmis par le Maire au Préfet, ou au sous-Préfet, en trois exemplaires. L'un de ces exemplaires est conservé par l'autorité supérieure, les deux autres sont retournés au Maire et au Receveur Municipal après approbation.

Certaines pièces doivent être jointes au budget ; ce sont, d'une part : le compte administratif du Maire et le compte de gestion du Receveur, concernant le dernier exercice clos — d'autre part, le rapport établi par le Maire lorsqu'il a présenté son projet de budget au Conseil Municipal, ainsi que les délibérations prises par le Conseil à ce sujet. Tout ceci est exigé pour éclairer l'autorité de tutelle sur la valeur et sur la régularité des articles du budget.

En possession de ces documents, le Préfet est chargé d'exercer un contrôle minutieux, tant sur les recettes que sur les dépenses.

Recettes

Dans l'examen des recettes communales, le Préfet exerce sa tutelle à la fois sur le choix, le montant et l'évaluation de celles-ci.

En ce qui concerne le « choix » des recettes communales, les autorités locales n'ont qu'une liberté assez restreinte.

Tout d'abord, il en est sur lesquelles le Conseil Municipal n'a aucune influence : dans cette catégorie rentrent les fonds communs, les différents impôts d'Etat qui prévoient une participation locale : chevaux et voitures, permis de chasse, redevance des mines, etc...

Il en est d'autres qui sont obligatoires, tels la taxe sur les chiens et le 8 centimes additionnels aux patentes ; ou bien affectées à certaines dépenses : tels les ressources spéciales aux chemins vicinaux et ruraux.

Il en est enfin qui sont facultatives et laissées à la libre disposition des autorités décentralisées, mais leur choix ne peut se porter sur n'importe quelle catégorie de recettes, c'est un choix à effectuer sur une liste limitative.

C'est ainsi qu'en dehors des recettes provenant du patrimoine communal, et qui sont à mettre à part, le Conseil Municipal peut recourir aux centimes additionnels et aux nombreuses taxes communales existant avant la loi du 13 août 1926 ou créées depuis cette date.

Les centimes additionnels eux-mêmes ne viennent pas en addition à n'importe quel impôt d'Etat ; ils se juxtaposent à des impôts ayant cessé d'être perçus pour le compte de l'Etat ; tels la patente et la contribution mobilière, ou à des impôts encore perçus aujourd'hui, mais sur des bases différentes de celles qui servent au calcul des centimes additionnels, et c'est le cas de la contribution foncière.

Quant aux taxes communales, leur liste, pour être longue, n'en est pas moins limitative, et le Préfet ne pourrait approuver le recours à une taxe qui ne se maintiendrait pas dans ces limites.

En ce qui concerne la seule taxe indirecte laissée à l'usage des communes : l'octroi, c'est même une autorité supérieure au Préfet, le Conseil d'Etat, qui en autorise la création.

Il est d'usage enfin, lorsqu'on parle de recettes, de comprendre à côté des ressources fiscales ou autres qui constituent des ressources définitives, les emprunts qui, selon l'expression de M. Jèze, ne sont en réalité que des « entrées de Caisse » et des sources de dépenses.

Quoi qu'il en soit, lorsqu'une commune décide de recourir à l'emprunt, cette décision, avant d'être exécutée, doit toujours, au préalable, être approuvée par le Préfet, sauf dans un cas : celui où l'amortissement de l'emprunt peut être effectué au moyen de l'excédent des ressources ordinaires sur les dépenses de même nature ou au moyen d'une imposition extraordinaire, dans la limite du

maximum fixé chaque année par le Conseil Général ; cas évidemment assez rare.

Par contre, la désignation des organismes auprès desquels l'emprunt sera contracté est laissée au libre choix du Conseil Municipal.

Il y a d'ailleurs des établissements et sociétés, qui se sont fait, dans une certaine mesure, une spécialité des prêts aux communes, tels : le Crédit Foncier, la Caisse des Dépôts et Consignations, certaines sociétés d'assurance et de prévoyance, mais il n'est pas interdit aux communes d'emprunter à quelques particuliers avec lesquels elles passent un traité de gré à gré.

Le rôle du Préfet ne se borne pas à constater que le choix des ressources communales s'est bien exercé dans le cadre imposé par les lois et les règlements, il consiste encore à s'assurer que le « montant » des ressources votées ne sort pas des limites permises.

C'est surtout à l'égard des centimes additionnels que cette limitation du quantum va jouer.

Le Conseil Municipal, en effet, n'est pas libre de voter le nombre de centimes qui lui conviendrait. Tantôt il y a des limites posées par la loi, tantôt les représentants de la commune doivent s'entendre avec le Préfet et faire approuver leur délibération avant qu'elle puisse recevoir exécution : tout dépend de la destination donnée aux centimes.

Ainsi, le Conseil Municipal peut voter sans autorisation :

les centimes (sans limitation) qui sont nécessaires pour assurer le traitement du garde-champêtre ;

les centimes (sans limitation) qui sont nécessaires pour les dépenses de l'assistance médicale gratuite ;

les centimes (5 au maximum) pour les chemins vicinaux de toutes catégories ;

les centimes (3 au maximum) pour les chemins vicinaux ordinaires, etc...

Lorsque ces centimes, qui ont tous une affectation spéciale, ne sont pas suffisants pour assurer l'équilibre des recettes et des dépenses, le Conseil Municipal peut faire appel aux centimes pour insuffisance de revenu, qui, sans affectation spéciale, servent à payer l'ensemble des dépenses communales, et aux centimes extraordinaires, qui sont en quelque sorte des centimes pour insuffisance de revenu servant à doter des dépenses extraordinaires telles que : remboursement d'emprunt, gros travaux, etc...

Dans ces deux cas, le contrôle du Préfet se manifeste d'une manière particulière, pour éviter les taxations exagérées ou inutiles.

Si les centimes pour insuffisance des revenus ordinaires, réunis aux centimes extraordinaires, dépassent un certain chiffre (qui peut d'ailleurs varier dans le temps), le Préfet peut diminuer le nombre des centimes votés et au besoin réduire les dépenses afin d'assurer l'équilibre budgétaire.

A l'égard de l'octroi, la tutelle préfectorale se manifeste pour augmenter ou proroger les taxes conformes au tarif général, mais établies pour plus de cinq ans.

Pour ce qui est des taxes communales, leur tarif doit être voté par le Conseil Municipal, puis approuvé par l'autorité supérieure : en principe le Préfet, mais quelquefois le chef de l'Etat.

Pour l'emprunt, l'autorisation est donnée par le Préfet toutes les fois que la durée d'amortissement ne dépasse pas 30 ans, ou que l'emprunt seul ou ajouté aux autres emprunts à rembourser n'excède pas 6 millions ; dans l'autre cas, un décret en Conseil d'Etat est nécessaire.

« L'évaluation » correcte des ressources, enfin, ne doit pas échapper à la vigilance du Préfet, à cet égard, il a toute liberté

pour réduire ou augmenter une recette dont la quotité lui semble avoir été mal appréciée par le Conseil Municipal.

A vrai dire, les redressements de ces évaluations ne sont pas toujours aisés, nous sommes ici au stade de la prévision budgétaire, et tout ce qui porte sur le futur contient par là-même une large part d'incertitude.

Cependant, pour certaines ressources, l'évaluation est en quelque sorte automatique, parce qu'elle résulte de titres certains, c'est le cas pour le patrimoine et les centimes additionnels.

Pour les ressources patrimoniales provenant de rentes ou fermages, le Conseil Municipal dispose, en effet, de titres et contrats qui lui permettent d'évaluer avec une exactitude presque mathématique les recettes escomptées ; l'autorité de tutelle n'a qu'à se reporter à ces documents pour apprécier l'exactitude des évaluations.

Pour les centimes additionnels, la Municipalité dispose également de bases certaines. Chaque année, la direction des Contributions directes informe le Maire de la valeur du centime, c'est-à-dire de la somme qu'est susceptible de produire, au moment où il sera recouvré, un centime additionnel aux trois contributions.

Il est alors très simple, pour les représentants de la commune, de déterminer, d'après leurs besoins, le nombre de centimes à recouvrer.

La direction des Contributions directes ne se borne pas, d'ailleurs, à notifier la valeur du centime, elle indique également les différents éléments qui servent à le déterminer, c'est-à-dire qu'elle donne les montants respectifs des principaux de la contribution foncière des propriétés bâties et non bâties, de la contribution mobilière et des patentes.

Ce détail a son importance, car si, en principe, le centime est la centième partie de trois principaux dont il suffirait, par conséquent, de connaître le total, il en est d'autres qui ne portent que sur un ou deux principaux : tels les 8 centimes additionnels

aux patentes ou les 5 centimes additionnels aux contributions foncière et mobilière ; il est évident que dans ce cas, le centime n'est que la centième partie du seul principal ou des deux principaux envisagés.

Grâce à ce détail, d'ailleurs très simple, fourni par l'administration des Contributions directes, le Préfet a tous les éléments d'appréciation nécessaires pour redresser les évaluations incorrectes.

Pour les fonds communs, les attributions sur divers impôts et les subventions, les bases d'évaluation, doivent reposer sur la dernière répartition encaissée, c'est en quelque sorte le meilleur moyen d'éviter l'arbitraire.

Quant aux autres impôts, octroi et taxes locales, seuls les résultats du dernier compte administratif connu peuvent servir de fondement à des évaluations, et à cet égard le Préfet n'a pas, *a priori*, de bases plus sérieuses pour changer ces évaluations.

Dépenses

Si une bonne prévision des recettes est indispensable pour assurer un équilibre budgétaire sincère, la correcte appréciation des dépenses a, s'il se peut, encore plus d'importance.

Aussi bien, le Préfet est-il appelé à exercer un contrôle strict sur leur existence d'abord, sur leur nature ensuite, sur leur montant et leur évaluation enfin.

* * *

Il peut paraître paradoxal que, dans un budget où des dépenses excessives sont à craindre, l'on commence précisément par rechercher si des dépenses n'ont pas été oubliées. Ce contrôle de l'existence de certaines dépenses se justifie cependant par le fait que ces dépenses « obligatoires » s'appliquent à des institutions

tellement importantes que la préoccupation financière s'efface devant la nécessité du service.

Et ces dépenses obligatoires tendent même à se multiplier :

Ce sont d'abord les contingents à fournir par la commune en vue de certains services publics organisés dans le cadre national ou départemental : service de l'enseignement primaire, lois d'assistance obligatoire, etc...

Ce sont ainsi de nombreuses dépenses à caractère nettement communal ; l'article 176 de la loi du 5 avril 1884 en a dressé une liste qui n'est d'ailleurs pas complète : beaucoup concernent des services dont l'exécution importe plus encore à l'Etat qu'à la commune : frais de recensement de la population, frais des registres de l'état-civil, mobilier et local des justices de paix, etc...

La sanction de ces dépenses obligatoires réside dans le fait que le Préfet peut les inscrire d'office au budget si elles ont été omises.

Si l'on ajoute à ces dépenses légalement obligatoires les dépenses pratiquement obligatoires pour toute municipalité dont la gestion veut être au moins normale, et si l'on ajoute d'autre part que certaines recettes sont affectées nécessairement, par application de règles législatives expresses, à des dépenses déterminées, on conçoit que les communes ont une liberté bien restreinte pour engager des dépenses facultatives.

Cette liberté est pourtant suffisante pour justifier un contrôle sur le « montant » des dépenses de cette catégorie ; mais, au préalable, l'autorité de tutelle intervient pour vérifier la nature des dépenses proposées.

Il ne s'agit pas d'ailleurs ici, pour le Préfet, de se substituer au Conseil Municipal pour remplacer telle catégorie de dépenses par telle autre, sous prétexte qu'elles sont plus opportunes ; la décentralisation, instrument de liberté, s'effacerait totalement dans ce cas devant l'institution de tutelle, et ce n'est pas ce qu'a

voulu le législateur, mais bien plutôt que le Préfet intervienne pour empêcher une catégorie de dépenses très particulières : les subventions aux cultes et aux écoles libres.

C'est en effet à cette survivance d'une séparation mal comprise entre l'Eglise et l'Etat que se borne pratiquement l'examen préalable de la nature des dépenses communales.

Autrement plus importante est la limitation de leur « montant » ; c'est, en effet, la question qui importe le plus à une bonne gestion financière de la commune.

Le Préfet peut réduire les dépenses facultatives, ou même les rejeter si elles sont illégales, toutefois, il ne peut les diminuer si le budget, convenablement équilibré, ne fait appel à aucune ressource extraordinaire.

Mais il ne peut augmenter les dépenses ou en introduire de nouvelles, qu'autant qu'il s'agit de faire face à des dépenses obligatoires et suivant une procédure qui est déterminée par la loi.

Il n'y a là rien que de très normal ; il serait illogique, en effet, de permettre à l'autorité de tutelle de se montrer plus prodigue que la collectivité qu'elle est chargée de protéger.

La procédure destinée à augmenter les crédits pour dépenses obligatoires ou à les inscrire d'office est la suivante : le Conseil Municipal doit tout d'abord être appelé à voter le crédit, à cet effet le Préfet met le Maire en demeure d'inviter l'Assemblée à prendre une délibération spéciale à ce sujet ; au besoin le Maire doit convoquer spécialement l'Assemblée dans le délai prescrit. En cas de refus ou d'inertie du Maire, il y serait procédé d'office par le Préfet.

Si le Conseil n'alloue pas les fonds exigés ou s'il n'alloue qu'une somme insuffisante, le crédit est inscrit d'office au budget par arrêté du Préfet.

Si à la suite de l'inscription d'office un déficit apparaît au budget, il doit y être pourvu par le Conseil Municipal ; sinon le Préfet rétablit l'équilibre budgétaire soit en supprimant des dépenses facultatives, soit en provoquant une imposition d'office.

Cette imposition qui ne peut être établie qu'après une mise en demeure adressée au Conseil et distincte de celle qui précède l'inscription du crédit, nécessite l'intervention d'un décret en Conseil d'État.

* * *

Contrôle « concomitant »

Le budget communal une fois voté et approuvé, reste à l'exécuter. Ici encore intervient le tutelle préfectorale, non point à la manière d'un véritable contrôle sur chaque stade de l'exécution budgétaire, ce n'est pas le rôle du Préfet et il n'en a pas la possibilité, c'est une intervention plus discrète, survenant après les approbations initiales pour les confirmer, les sanctionner et quelquefois même les suppléer.

Tout d'abord il est des recettes qui pour être recouvrées, nécessitent l'homologation de leurs rôles par le Préfet.

C'est le cas des centimes additionnels et de toutes les taxes additionnelles à des impôts d'État, qui sont réclamés aux contribuables par des agents de l'État.

Le rôle nominatif qui comprend les noms de tous les assujettis est préparé par l'Administration des Contributions directes, il est homologué par le Préfet, mis en recouvrement à la date fixée par celui-ci et notifié au contribuable par le percepteur, au moyen d'avertissements.

L'intervention du Préfet en cette matière est donc identique à celle qui existe en matière de recettes de l'État.

S'agissant de dépenses, l'action du Préfet en cours d'exécution budgétaire, se réfère essentiellement au contrôle des dépenses obligatoires.

Il ne suffit pas, en effet, à l'autorité de tutelle, d'inscrire d'office au budget communal, un crédit pour dépense obligatoire, pour qu'elle soit assurée que cette dépense sera réellement effectuée. Au stade de l'exécution le Maire peut refuser d'engager la dépense, ou l'ayant engagé, refuser de la payer. Aussi le Préfet peut-il dans le premier cas, avoir recours à un délégué spécial, dans le second cas, prendre un arrêté tenant lieu de mandat du Maire.

Enfin quelque soit le soin avec lequel ait été préparé le budget de la commune, il est prévu que des besoins nouveaux peuvent se révéler : c'est à ce souci que répond l'institution du budget supplémentaire et même après le vote du budget supplémentaire, l'existence des crédits additionnels.

Il est évident que ce budget et ces crédits nouveaux qui doivent être votés par le Conseil Municipal, dans les mêmes conditions que les crédits primitifs, doivent être également approuvés par l'autorité de tutelle ; et le Préfet pour donner cette approbation doit se placer aux mêmes points de vue que ceux auxquels il s'était placé pour approuver les crédits primitifs.

*
* *

Après l'exercice d'un contrôle préventif très minutieux, d'un contrôle concomitant moins strict, il ne reste plus au Préfet, qu'à s'assurer par un contrôle *a posteriori* que ses directives ont bien été respectées.

Le budget n'était qu'un état de prévisions, il s'agit maintenant de constater comment et dans quelle mesure ces prévisions se sont réalisées. Cette constatation est opérée au moyen de comptes.

Comme la comptabilité communale requiert l'intervention de deux agents : le Maire et le Receveur Municipal. Il y a deux sortes de comptes : le compte de l'administrateur ou compte administratif et celui du gestionnaire des deniers ou compte de gestion.

Seul le compte administratif intéresse la tutelle préfectorale, le compte du receveur municipal est en effet apuré soit par le Conseil de Préfecture, soit par la Cour des Comptes sans que le Préfet n'ait à intervenir.

Après avoir été présenté au Conseil Municipal, le compte administratif du Maire doit être envoyé au Préfet pour qu'il le revête de son approbation. C'est en principe le Maire qui transmet au Préfet la délibération du Conseil Municipal concernant le compte administratif ; toutefois si le Président du Conseil Municipal a des raisons de supposer que le Maire n'effectuerait pas cette transmission, il prend de lui-même l'initiative d'envoyer la délibération au Préfet.

En possession des documents qui lui sont fournis, le Préfet qui a réglé et approuvé le budget est à même de contrôler la manière dont ce dernier a été exécuté.

Si des négligences, des erreurs ou même des irrégularités sont constatées dans la gestion du Maire, celui-ci ne peut-être l'objet que de sanctions administratives, qui sont d'ailleurs très graves, puisqu'il s'agit de la suspension ou de la révocation. Il en est ainsi parce qu'en principe l'ordonnateur est pécuniairement irresponsable, à l'encontre du comptable dont la responsabilité pécuniaire est au contraire la règle. Toutefois dans le cas exceptionnels où le Maire peut-être considéré comme gestionnaire de fait, sa responsabilité pécuniaire peut se trouver engagée, elle ne l'est d'ailleurs point devant le Préfet, mais devant la Cour des Comptes qui assimile alors le Maire à un Comptable de fait.

b) La tutelle du Préfet sur les établissements publics communaux et départementaux

Les manifestations de la décentralisation par « services » qu'elles revêtent la forme d'établissements publics administratifs ayant la personnalité morale, ou de régies industrielles ou commerciales n'ayant souvent que l'autonomie financière, nécessitent un contrôle financier au moins aussi strict que celui qui intervient sur les collectivités locales.

Qu'il s'agisse d'établissements publics communaux ou départementaux, c'est en principe le Préfet qui est compétent pour exercer cette tutelle.

A l'égard des communes, il est tout naturel, en effet, qu'exerçant son contrôle sur la vie communale, il le prolonge sur les démembrements de la commune que constituent les établissements publics municipaux.

A l'égard des établissements publics départementaux par ailleurs, la tutelle du Préfet intervient en vertu des pouvoirs que lui confère son rôle d'agent de l'État.

Si la division entre établissements départementaux et communaux correspond non seulement à des cadres géographiques différents, mais encore le plus souvent à des activités diverses, la tutelle préfectorale faisant abstraction de ces divergences, s'exerce sur les uns et sur les autres selon les mêmes procédés. De telle sorte qu'il suffit d'étudier avec quelques détails la tutelle financière sur les établissements publics communaux, pour connaître du même coup les règles applicables aux établissements publics départementaux.

* * *

Tous les établissements publics créés dans le cadre du département et de la commune, n'offrent pas les mêmes aspects : certains

ont un caractère administratif, d'autres se présentent avec une forme industrielle ou commerciale.

Etablissements publics administratifs

Parmi les divers établissements publics à caractère « administratif » le contrôle préfectoral qui s'exerce sur les hospices et hôpitaux communaux, peut être considéré comme le type de la tutelle sur les organes décentralisés assurant l'exécution de services dont le principe et les conditions de fonctionnement sont imposés par le pouvoir central.

Cette tutelle s'exerce tant sur le choix du personnel que sur la gestion administrative et la gestion financière.

Créé par un décret en Conseil d'État, sur la demande des municipalités, l'hôpital est administré par une commission administrative composée en principe de sept membres, le Maire en est de droit le président, mais le Préfet nomme la majorité des membres. C'est le Préfet qui nomme également le Receveur ; quant à la révocation du personnel autre que celui de la commission, elle est soumise à l'approbation du Préfet.

La tutelle qui se manifeste par des procédés énergiques dans la désignation des représentants de la personne morale, se fait sentir également dans le cercle des attributions qui lui sont conférées.

A l'égard de la gestion administrative c'est la commission qui est chargée de la direction des services hospitaliers, c'est elle qui doit fixer le règlement intérieur de l'établissement, mais comme il est soumis à l'approbation du Préfet, celui-ci exerce dès le début une tutelle préventive très forte sur toute l'organisation du service.

Du point de vue strictement financier, le contrôle préfectoral est encore plus étroit. Sans doute est-ce la commission administrative qui est chargée de la gestion des biens, mais rares sont les hypothèses où elle est appelée à se prononcer par des décisions définitives ; il ne s'agit alors que d'actes courants d'administration : baux de moins de 18 ans, marchés et travaux de peu d'importance. Ces décisions définitives peuvent d'ailleurs être annulées par le Préfet en cas d'illégalité.

Le principe est la délibération soumise à approbation ; elle est d'abord soumise à l'avis du Conseil Municipal, puis le Préfet rejette ou approuve la décision ainsi prise.

La même règle s'applique au budget ; le budget voté par la commission administrative est soumis à l'avis du Conseil Municipal puis à l'approbation du Préfet. Son exécution a lieu dans des formes analogues à celles du budget communal.

Les règles qui viennent d'être dégagées pour le cas particuliers des hospices et hôpitaux communaux, peuvent se retrouver dans les grandes lignes, dans tous les autres établissements publics administratifs, qu'ils soient encore communaux ou départementaux : comme les offices publics d'habitations à bon marché, les chambres d'agriculture, les offices agricoles départementaux, etc...

Ce n'est donc pas avec une entière liberté que fonctionnent ces établissements administratifs, leur autonomie se trouve fréquemment tempérée par l'intervention de l'autorité supérieure et le législateur en confiant au Préfet la sauvegarde de leurs intérêts financiers, paraît bien lui avoir fourni en fait les moyens de l'assurer efficacement.

Cette sauvegarde financière apparaît encore plus désirable si l'on passe aux établissements publics à caractère industriel ou commercial.

*Etablissements publics à caractère industriel ou commercial**Les Régies*

Remettre à des spécialistes la direction d'une entreprise publique c'est souvent en compromettre l'équilibre financier. C'est une tendance toute naturelle des techniciens d'accorder à leur art une importance qui justifie toutes les dépenses. Contre ce danger il faut que l'autorité centrale s'arme de pouvoirs importants, plus particulièrement du point de vue financier.

Aussi bien la tutelle qui s'exerce sur les établissements publics à caractère industriel ou commercial pour être du même ordre que celle qui intervient sur les établissements administratifs, semble cependant encore plus minutieuse. C'est ce qui ressort de l'étude des régies municipales et se trouverait confirmé par celle des régies départementales, puisqu'elles suivent des règles sensiblement identiques.

* * *

Les Régies municipales

Jusqu'en 1926 l'activité économique des communes était réduite à sa plus simple expression, parce que le principe que la commune ne peut faire aucune opération commerciale s'opposait à la création de services publics municipaux, industriels ou commerciaux.

Depuis les décrets-lois de 1926 et le décret du 17 février 1930, qui donnent, au contraire, cette possibilité sous certaines conditions, un très grand nombre d'organismes municipaux de cette nature se sont créés, la plupart exploités en régie.

Ces régies municipales, bien qu'elles n'aient pas la personnalité morale, ont une organisation indépendante et un budget propre distinct de celui de la commune ; mais leurs finances influent

directement sur celles des communes, car l'excédent net des recettes ou des dépenses figure au budget communal, de telle sorte qu'il est impossible, si l'on veut assurer la bonne gestion des finances municipales, de laisser à ces organismes leur entière liberté.

C'est à ce souci que répond essentiellement l'intervention du Préfet : à la création de la régie d'abord, dans son organisation et son fonctionnement ensuite, au moment de la cessation enfin.

*
* * *

Création

Il est naturel que l'acte initial qui crée la régie municipale soit soumis à l'autorité de tutelle ; à cet égard, tout une procédure a été prévue.

C'est au Conseil Municipal qu'il appartient de prendre l'initiative de la création d'une régie à caractère industriel ou commercial, mais en aucun cas la délibération prise par le Conseil Municipal, en vue de l'exploitation d'un service en régie, n'est exécutoire par elle-même, elle doit toujours être soumise à l'approbation de l'autorité supérieure qui peut être, suivant les cas, soit le Préfet, soit les Ministres de l'Intérieur et des Finances.

Les délibérations sont approuvées par le Préfet lorsque, d'une part, le règlement intérieur proposé par le Conseil Municipal est conforme à l'un des règlements-types approuvés par décret en Conseil d'Etat, et lorsque d'autre part le service à exécuter en régie est susceptible d'être concédé. Dans le cas contraire, ce sont les Ministres de l'Intérieur et des Finances qui sont compétents.

Si l'on remarque que, dans la pratique, la plupart des régies portent sur les services susceptibles d'être concédés, et ont un règlement intérieur conforme à l'un des règlements-types approuvés par décret en Conseil d'Etat, on peut dire qu'en principe, dans la

grande majorité des cas, c'est le Préfet qui a qualité pour approuver les délibérations des Conseils Municipaux, instituant des régies municipales.

Pratiquement, cette approbation intervient dans les conditions suivantes :

La délibération du Conseil Municipal proposant la création de la régie et arrêtant les dispositions du règlement intérieur est adressée en double expédition, dans la huitaine, au sous-Préfet, par le Maire.

Le sous-Préfet constate la réception sur un registre et délivre immédiatement récépissé.

Dans les dix jours qui suivent l'enregistrement à la sous-Préfecture, le sous-Préfet transmet cette délibération au Préfet, accompagnée de son avis motivé.

Le Préfet fait procéder, dans la commune, à une enquête, dans les formes et conditions prévues par l'ordonnance du 23 août 1835. Cette enquête est ouverte dans les huit jours qui suivent l'arrivée des délibérations à la Préfecture.

Le public est averti par voie d'affiches apposées à la porte de la Mairie et aux autres emplacements habituels.

Le Président de la Chambre de Commerce et, s'il y a lieu, le Président de la Chambre d'Agriculture, dans le ressort desquels se trouve la commune intéressée, sont avisés par le Préfet des dates d'ouverture et de clôture de l'enquête et sont admis à présenter leurs observations.

C'est au terme de cette longue procédure que le Préfet doit statuer ; il doit y procéder dans le délai de trois mois à dater de la délivrance du récépissé par le sous-Préfet.

Ainsi éclairé, le Préfet peut statuer avec une entière liberté, il peut accorder la création de la régie, mais il peut aussi la refuser purement et simplement, même pour simple raison d'opportunité,

sans que la commune puisse se pourvoir contre ce refus devant la juridiction contentieuse.

Ainsi, dès le début, peuvent se trouver arrêtées des velléités d'entreprises peut-être hasardeuses et compromettantes pour les finances municipales.

* * *

Organisation et fonctionnement

Mais pour celles dont l'autorisation est accordée, il est indispensable que la tutelle se prolonge au-delà de cette autorisation et permette au Préfet d'exercer sa surveillance à la fois sur l'organisation et le fonctionnement de la Régie.

A cet égard, étant donné le caractère industriel et commercial de l'entreprise, très différent donc de la gestion des finances normales de la Municipalité, les règles de contrôle et d'approbation qui président au choix du personnel de la régie ont, même du point de vue financier, plus d'importance encore que le contrôle budgétaire de l'entreprise, aussi est-ce plus particulièrement dans cet ordre d'idée que le Préfet a mission d'intervenir au cours de l'organisation et du fonctionnement de la régie.

* * *

Chaque régie municipale instituée pour la gestion d'un service d'intérêt public, à caractère industriel ou commercial, est administrée sous l'autorité du Maire par un Conseil d'exploitation et par un Directeur.

Les membres du Conseil d'exploitation sont nommés un quart par le Préfet et le surplus par le Maire, mais avec l'agrément du Préfet.

Ils ne peuvent être relevés de leurs fonctions que dans les mêmes formes.

Quant au Directeur, il est nommé par le Maire, mais ici encore est requis l'agrément du Préfet. Il ne peut être révoqué que par le Préfet, sur l'avis du Maire et du Conseil d'exploitation.

Son traitement est fixé par le Conseil Municipal, sur la proposition du Maire, après avis du Conseil d'exploitation ; dans un but de sauvegarde financière, l'agrément du Préfet est ici obligatoire.

En dehors du personnel de Direction, la régie peut avoir un receveur spécial ; c'est le Préfet qui le nomme sur la proposition du Maire.

Une fois le personnel nommé, et la régie organisée, le Préfet doit, de plus, connaître, soit pour les viser, soit pour les approuver, les différentes délibérations prises par le Conseil Municipal, relatives au fonctionnement de la régie.

C'est ainsi qu'il doit approuver les délibérations par lesquelles le Conseil Municipal, dans les limites prévues par le règlement intérieur règle les conditions de recrutement, de licenciement et de rémunération du personnel, fixe les tarifs ou les modalités d'établissement des prix. C'est ici également que se place le droit du Préfet d'approuver le vote du budget de la régie et la délibération sur les comptes. Cette tutelle financière s'exerce de la même manière et en même temps que celle qui intervient sur le budget communal.

*
* *

Cessation

L'intervention du Préfet, pour mettre fin à la régie municipale, ne présenterait, à la vérité, qu'un médiocre intérêt, s'il ne s'agissait par ailleurs d'un organisme industriel ou commercial dont il peut être urgent, d'une part, de faire cesser l'exploitation dans certains cas, sous peine de compromettre pour l'avenir l'équilibre financier de la commune, et dont il faut, d'autre part, quelle que soit la cause

de cessation, assurer la liquidation au mieux des finances communales.

S'inspirant de ces idées, le législateur a tout d'abord permis au Conseil Municipal de la commune qui a créé la régie de renoncer à toute époque à l'exploitation en régie de ce service, et la délibération du Conseil Municipal décidant de renoncer à l'exploitation par voie de régie est exécutoire par elle-même, elle n'a en aucun cas besoin d'être approuvée.

Mais le Préfet, cependant, ne perd pas tout droit en cette matière. Il peut, de son côté, retirer l'autorisation qu'il a accordée, cette autorisation n'étant, en effet, nullement irrévocable ; mais elle doit être retirée suivant une certaine procédure et après que le Conseil Municipal a été entendu.

En raison des formalités à observer, le retrait de l'autorisation peut demander un certain temps, cependant il peut y avoir un intérêt à faire cesser immédiatement les opérations de la régie. Le décret du 17 février 1930 a reconnu formellement au Préfet le droit de suspendre provisoirement les opérations de la régie lorsque son fonctionnement compromet la « sécurité » publique, terme suffisamment large pour que le Préfet puisse en jouer dans nombre de cas.

Une fois la renonciation décidée, il faut encore liquider la régie. La décision portant renonciation ou retrait de l'autorisation doit déterminer à quelle date prendront fin les opérations de la régie.

Le compte administratif du Maire est alors arrêté à cette date. Le Maire est chargé de procéder à la liquidation de la régie. Il désigne un liquidateur, mais ce choix doit, dans tous les cas, être approuvé par le Préfet.

* * *

Ainsi, soit à l'égard des budgets communaux, soit à l'égard des finances des établissements décentralisés, l'intervention préfec-

torale apparaît si fréquente et souvent si étroite que la décentralisation instrument de liberté peut sembler un vain mot.

Sans doute est-il nécessaire, si l'on veut assurer un contrôle efficace des deniers gérés par les collectivités, que la tutelle du Préfet ait les moyens de s'exercer, mais ne peut-on craindre parfois que le but ne soit dépassé. C'est à parer à ce danger que le législateur s'est préoccupé de poser à l'exercice de la tutelle préfectorale des limites précises.

CHAPITRE III

Les limites de la tutelle

Aussi larges que soient les pouvoirs de tutelle financière du Préfet, ils ne sont pas illimités.

D'une part, des règles de forme viennent en limiter l'exercice, tandis que la notion de but dans lequel doit intervenir la tutelle en précise la portée ;

d'autre part, ces limites sont sanctionnées, et les intéressés ont à leur disposition des recours contre les actes de tutelle qui sortiraient du cadre imposé par la loi.

* * *

Tout d'abord, la loi entoure l'exercice de la tutelle de formes nombreuses et variées.

Il est admis que la tutelle est une institution d'exception, et qu'elle ne saurait fonctionner que sur la base d'un *texte* exprès. La tutelle ne peut s'exercer que dans les cas, dans les limites et suivant les conditions prévues par la loi ; lorsque la loi est muette, l'acte de l'agent décentralisé échappe à la tutelle, quelle que soit son irrégularité.

Et ce principe reçoit en jurisprudence de nombreuses applications, particulièrement en matière de tutelle financière.

C'est ainsi que des arrêts importants ont affirmé ces idées à propos des ventes aux enchères de propriétés communales, certains Préfets ayant pris l'habitude de faire insérer dans les

cahiers de charges une clause par laquelle ils se réservaient le droit d'approuver ou non l'exécution du marché, le Conseil d'Etat a toujours affirmé la nullité de telles clauses, absolument extra-légales, en rappelant la nécessité d'un texte pour fonder les pouvoirs de tutelle.

Mais c'est surtout à l'occasion de l'inscription d'office que ces idées trouvent leur expression la plus intéressante. L'inscription d'office d'une dépense au budget ne doit pas être considérée comme l'application normale des pouvoirs de tutelle financière, il faut qu'elle soit expressément prévue. C'est ainsi que le Conseil d'Etat n'a jamais admis la possibilité de l'inscription d'office en l'absence d'un texte soumettant le budget de la personne morale à l'approbation de l'autorité de tutelle. Mais même dans le cas où un texte a confié cette approbation au Préfet, ce pouvoir ne suffit pas à justifier l'inscription d'office de n'importe quelle dépense.

« L'inscription d'office ne peut s'appliquer qu'à des dépenses auxquelles la loi confère un caractère obligatoire. Dans ce cas aucun doute ne saurait subsister. En effet, à quoi servirait-il de déclarer obligatoire pour une commune ou pour un établissement public une dépense déterminée, si l'autorité chargée d'exercer sur cette personne morale, la tutelle financière n'avait la possibilité d'inscrire d'office au budget la dépense dont il s'agit, dans le cas où elle n'y aurait pas été spontanément portée ¹. »

A cette nécessité d'un texte exprès s'ajoutent des règles de forme proprement dites et des délais que l'autorité de tutelle est obligée de respecter.

Les formes proprement dites sont extrêmement diverses, cependant en matière financière ce sont : l'avis préalable et la mise en demeure que l'on rencontre le plus fréquemment.

1. MASPETIOL et LAROQUE. *Tutelle administrative*, p. 278.

C'est ainsi qu'à l'égard de la tutelle qui s'exerce sur les régies communales ou départementales, le procédé de l'avis préalable, est très souvent requis. Par exemple : Le directeur d'une régie ne peut être révoqué par le Préfet qu'après avis du Maire et du Conseil d'exploitation, son traitement ne peut être fixé par le Préfet qu'après avis du Conseil d'exploitation. De même le Préfet ne peut faire cesser une régie par le retrait de son autorisation qu'après avoir entendu le Conseil Municipal.

La mise en demeure préalable constitue encore une limitation à la liberté de tutelle du Préfet ; on en trouve un exemple très net dans la procédure de l'inscription d'office. De même qu'il faut un texte pour procéder à l'inscription d'office d'une dépense, de même il est nécessaire avant d'y procéder de recourir à une mise en demeure préalable.

Pratiquement en effet, le Conseil Municipal doit être appelé à voter le crédit. A cet effet le Préfet met le Maire en demeure d'appeler l'Assemblée à prendre une délibération spéciale à ce sujet, et ce n'est qu'au cas où le Conseil n'alloue pas les fonds exigés, ou n'alloue qu'une somme insuffisante que le crédit est inscrit d'office au budget par arrêté du Préfet.

Si d'ailleurs à la suite de l'inscription d'office, un déficit apparaît au budget, il doit y être pourvu par le Conseil Municipal. Dans le cas contraire le Préfet rétablit l'équilibre budgétaire soit en supprimant des dépenses facultatives, soit en provoquant une imposition d'office ; mais dans ce cas encore cette imposition ne peut être établie qu'après une mise en demeure adressée au Conseil et distincte de celle qui précède l'inscription du crédit.

Au nombre des règles de forme restrictives de la liberté de tutelle, il convient encore de placer les délais impartis à l'autorité supérieure pour accomplir sa mission ; et si l'inobservation des délais n'a pas toujours la même gravité, très généralement elle est sanctionnée par la nullité. Le délai prend une importance

particulière en matière d'approbation du budget communal.

Si le budget communal ne peut être exécuté qu'après avoir reçu l'approbation préfectorale, il ne faut point que ce procédé de tutelle aboutisse à retarder sans motif l'exécution du budget. Les finances communales loin d'être protégées se trouveraient au contraire compromises. C'est pourquoi le législateur a fixé à l'autorité de tutelle un délai de 40 jours pour régler et approuver le budget. Si donc le Préfet n'avait pas fait connaître sa décision : approbation ou refus d'approbation du budget dans un délai de 40 jours, à dater du dépôt de ce document à la Préfecture, l'administration municipale serait en droit de revendiquer le bénéfice de l'article 69 de la loi du 5 avril 1884, modifié par le décret du 5 novembre 1926 et de considérer le dit budget comme approuvé.

Il n'est pas que des règles de forme pour s'opposer à une trop grande liberté de l'autorité de tutelle, il est encore des règles de fond qui se réfèrent au but dans lequel doivent être exercés le pouvoir de tutelle.

Aucun acte de tutelle ne peut être accompli, que dans le but précis en vue duquel la loi a permis de le faire et tout acte doit être annulé dès lors qu'il résulte des pièces du dossier qu'il a été fait dans un but différent, alors même que ce but en lui-même serait légal.

En pratique le Conseil d'État est souvent amené à faire application de ces principes notamment à l'occasion du règlement des budgets communaux, et les cas les plus fréquents de détournement de pouvoir se présentent tout naturellement dans les questions présentant un caractère politique plus ou moins net ; les baux des presbytères en particulier donnent lieu à une abondante jurisprudence. C'est ainsi que pour obliger les communes à louer leur presbytère certains Préfets se refusent parfois à procéder au règlement du budget communal ou décident de supprimer un crédit jusqu'à ce qu'il ait été procédé à cette location. On trouve

dans ce cas et dans de nombreux autres la manifestation très nette de la tendance des autorités de tutelle à étendre constamment leur champ d'action, à employer les moyens dont ils disposent dans un but autre que celui pour lequel la loi les autorise à en user dès lors qu'une question politique est en jeu.

Mais le Conseil d'État en intervenant a toujours montré sa volonté d'enfermer les autorités de tutelle dans la stricte observation de la légalité.

Désormais les limites apportées à l'exercice de la tutelle apparaissent nettement. D'une part en effet en raison du principe admis, de l'autonomie des personnes morales décentralisées, la tutelle prend un caractère exceptionnel et ne peut s'exercer qu'en vertu d'un texte exprès ; d'autre part alors même que ce texte existe le Préfet doit respecter les règles de formes et de délai qui lui sont imparties et surtout prendre garde à ne pas user de ses pouvoirs dans un but autre que celui en vue duquel la loi les lui a conférés.

* * *

Pour que ces limitations ne demeurent pas platoniques il était nécessaire de les sanctionner, autrement dit il fallait que toute violation de ces limites ouvre aux intéressés un moyen d'assurer le respect des règles établies. Le législateur a donné ces moyens aux intéressés sous la forme de recours administratifs et de recours contentieux.

Il n'y a là rien qui soit spéciale à la tutelle financière du Préfet mais seulement une application des principes généraux du droit administratif, aussi bien suffira-t-il de schématiser brièvement ces recours possibles contre les actes de tutelle.

Les recours administratifs se ramènent à deux types : le recours gracieux et le recours hiérarchique ; ils ne sont pas exclusifs l'un de l'autre mais plutôt complémentaires.

Le recours gracieux est le recours porté devant l'autorité même qui a accompli l'acte critiqué ou qui s'est abstenue de prendre la décision demandée. Lorsque le Maire demande par exemple au Préfet de revenir sur sa décision, de rejeter du budget communal un crédit donné, il s'agit là d'un recours gracieux.

Tout différent est le recours hiérarchique qui repose sur ce principe fondamental que tout supérieur hiérarchique a qualité, sauf texte contraire, pour annuler ou réformer les actes de ses subordonnés. C'est ainsi que lorsque le Préfet refuse son approbation à la décision du Conseil Municipal — en matière de vote budgétaire par exemple — celui-ci peut se pourvoir devant le Ministre de l'Intérieur, supérieur hiérarchique du Préfet.

Ces recours administratifs pour utiles qu'ils soient n'ont cependant d'efficacité que dans la mesure où le Préfet ou son supérieur hiérarchique veulent bien leur donner la suite qu'ils comportent.

La possibilité de recours contentieux s'imposait pour assurer effectivement le respect des limites posées par la loi.

En fait ces recours contentieux ont pris une extension considérable et sous la forme du recours pour excès de pouvoir, le Conseil d'État a réussi à mettre en œuvre une procédure, qui par sa souplesse et son efficacité, semble bien avoir donné une solution judicieuse au problème qui se présentait.

CONCLUSION

L'étude de la technique financière nous a renseignés à la fois sur les devoirs du Préfet et sur les moyens mis à sa disposition pour agir dans le domaine des finances de l'Etat, du département ou des communes et de leurs démenbrements.

Ce rôle financier du Préfet est, selon les cas, plus ou moins large, ses pouvoirs destinés à assurer la correcte gestion des deniers publics plus ou moins efficaces, mais l'enjeu est, dans tous les cas, d'une importance considérable : plusieurs milliards pour les dépenses engagées et mandatées en province sur crédits délégués, environ 7 milliards pour les budgets départementaux et 19 milliards pour les budgets communaux, d'après le projet de 1937.

C'est donc une masse budgétaire d'environ 30 milliards qui, chaque année, est en quelque mesure sous la dépendance plus ou moins directe de l'autorité préfectorale.

La législation et la réglementation en vigueur, pour aussi minutieuses qu'elles soient, définissent le rôle du Préfet à l'égard de ces questions financières, elle ne présume pas la manière dont il va s'en acquitter.

Aussi bien, en guise de conclusion, nous a-t-il paru nécessaire de sortir du domaine de la technique, qui consacre par les lois et règlements « ce qui doit être », pour s'essayer à pénétrer dans le domaine des faits « ce qui est » en réalité.

* * *

Des considérations sérieuses ne laissent pas de faire supposer *a priori* que la politique financière du Préfet ne saurait s'exercer sous des auspices favorables.

Le Préfet et ses collaborateurs ne sont pas, tant s'en faut, des financiers ; par ailleurs, le rôle essentiellement « politique » dévolu au Préfet risque de se concilier difficilement avec sa tâche financière.

Tout Préfet trouve son origine dans un simple décret du Président de la République. Aucune condition technique n'est exigée de lui, si ce n'est d'être citoyen français, majeur, jouissant de ses droits civils et politiques.

Cette désignation autoritaire des Préfets par le pouvoir central ne laisse pas d'être toute naturelle pour un agent de l'Etat destiné à le représenter, et surtout à assurer l'unité « politique » et administrative du pays ; elle ne confère pas *a priori* les qualités financières nécessaires pour exercer une activité favorable sur un patrimoine important.

Les collaborateurs directs du Préfet : secrétaires généraux ou chefs du cabinet, ne sont généralement, pas plus que le Préfet lui-même, particulièrement orientés dans la voie des finances publiques. Destinés pratiquement les uns et les autres à devenir Préfets, il est normal que les questions politiques ou de pure administration qui constituent l'essence même de l'action préfectorale accaparent leur activité au détriment des questions financières.

Quant aux bureaux de Préfecture, quelle que soit leur importance et le nombre de divisions, aucune spécialisation financière ne s'y révèle ; tout ce qui a trait au rôle financier du Préfet est expédié comme les affaires courantes d'administration, selon les mêmes modalités et par le même personnel.

Toutes ces considérations ne prendraient d'ailleurs qu'une importance relative, si la vie financière de l'Etat et des collectivités était restée ce qu'elle était jusqu'en 1914.

Mais depuis la guerre et surtout les années récentes, les problèmes financiers se présentent avec une telle complexité, et la fiscalité

en particulier subit des réformes si profondes et si fréquentes que les techniciens eux-mêmes ont peine à suivre cette évolution.

N'est-il pas à craindre qu'un personnel qui, très normalement, de par ses fonctions, n'est pas orienté vers les problèmes de finances, ne soit débordé par une activité qu'il a cependant pour mission de diriger.

Mais surtout, le Préfet est un personnage « politique ». Comme le fait remarquer M. Jéze, « les textes législatifs ou réglementaires confèrent aux Préfets français des pouvoirs multiples : ils font de lui un personnage considérable. Le Préfet est le représentant du Gouvernement dans le département, il est l'administrateur du patrimoine départemental, il est le guide et le tuteur des agents communaux. Chose curieuse, les textes laissent de côté la mission essentielle des Préfets. Ils ne permettent même pas de deviner que le Préfet est essentiellement en France un agent électoral pour le compte du Gouvernement... ¹ »

Ce rôle politique et plus précisément électoral a pris, au cours de son évolution, une telle prépondérance que le rôle financier ne peut, semble-t-il, qu'être relégué au second plan.

Il est plus grave encore de constater qu'une saine politique financière ne saurait se concilier aisément avec des préoccupations principalement électorales.

A l'égard des finances du département, le Préfet risque de ne pas avoir l'indépendance d'esprit nécessaire, pour mettre au premier plan l'intérêt général.

A l'égard de la tutelle, et principalement de celle qui s'exerce sur les grandes villes, la bonne volonté du Préfet peut se trouver paralysée à son tour par des considérations de politique locale, auxquelles il ne saurait résister.

1. G. JÉZE. *Revue de Droit public*, 1914. Tome XXVIII.

« Dans la plupart des cas, le Maire de la grande ville est un homme politique puissant, à l'encontre duquel le Préfet ne peut pas grand chose, car s'il résiste, il sait bien qu'on en référera au Ministre. »

Dans un cas comme dans l'autre, la politique financière est subordonnée à la « politique ».

* * *

Ainsi, les circonstances dans lesquelles le Préfet est appelé à pratiquer sa politique financière, laissent présumer, en toute logique, qu'elle prêterait vraisemblablement à de graves critiques. Ces craintes sont-elles justifiées ?

Il faut bien reconnaître, au contraire, que jusqu'à présent, les résultats se sont avérés dans l'ensemble assez satisfaisants.

Pour la collaboration aux dépenses de l'Etat, tout d'abord, malgré l'absence d'un contrôle préventif précis sur les engagements effectués en province, les rapports de la Cour des Comptes n'ont jamais signalé de difficultés très particulières à cet égard, ni d'abus tellement apparents qu'ils en viennent à condamner cette institution. Au total, malgré les imperfections qui se révèlent, le mécanisme des engagements et paiements sur crédits délégués fonctionne dans les départements d'une manière correcte.

Si l'on passe à la gestion du patrimoine des départements, il est difficile de ne pas constater la situation financière, peu brillante, de ces collectivités ; mais il est plus difficile encore de l'imputer en totalité à la politique financière du Préfet.

Le Préfet n'est pas seul à agir dans la gestion du patrimoine départemental, il n'est que l'exécuteur des décisions, c'est-à-dire du vote du Conseil Général ; et cette assemblée ne se montre pas toujours très soucieuse de faciliter une prudente gestion des fonds départementaux.

Par ailleurs et surtout, des contingences tout à fait étrangères à l'action du Préfet, n'ont pas laissé de se répercuter défavorablement sur les budgets de tous les départements français.

Le département, depuis sa création, semble en effet contenir en germe la cause même de son déséquilibre financier. Chargé à la fois des dépenses nécessitées par le développement de la vie régionale et de celles, plus nombreuses encore, léguées par des services d'Etat, il ne dispose en contre-partie que de ressources propres extrêmement limitées ; il est donc, pour le surplus, sous la dépendance étroite des communes ou de l'Etat qui lui apportent leurs concours, presque leur charité, sous forme de contingents ou de subventions.

Ce déséquilibre initial n'a fait depuis que s'accroître, au fur et à mesure que la vie régionale s'organisait et se développait, tandis que l'Etat mettait à la charge du département des dépenses d'assistance qui s'accroissaient selon le rythme même de la législation sociale et lui cédait par ailleurs un domaine, de voirie en particulier, plus générateur de dépenses que de recettes.

Enfin, l'effet d'une crise économique durable et profonde n'a pas manqué d'apporter à ces causes permanentes de difficultés financières une contribution très sensible.

Sans doute, les pouvoirs publics, en présence de ces difficultés maintes fois signalées, se sont-ils préoccupés de donner une solution au problème de la répartition des dépenses entre l'Etat et les collectivités secondaires, mais la loi relative « aux premières mesures de réforme des finances départementales et communales », au *Journal Officiel* du 14 novembre 1936, ne laisse pas de rendre sceptique sur l'efficacité des mesures présentes ou à venir. C'est pratiquement à quelques frais de bureau ou d'archives que se borne le transfert des dépenses du département à l'Etat.

Il est bien évident qu'un redressement de la situation financière des collectivités locales et des départements en particulier ne saurait résulter de cette « pseudo » réforme, mais d'un remaniement très

profond dans les recettes d'abord, dans la répartition des dépenses ensuite.

Aussi bien, dans ces conditions, le Préfet ne peut être tenu pour responsable de la situation souvent déplorable des finances départementales.

Il convient donc de faire abstraction de tous ces éléments indépendants de l'activité financière du Préfet pour juger en toute objectivité de ses résultats.

A cet égard, il semble bien que la plupart des Préfets assurent dans leurs départements une gestion correcte et raisonnable des fonds qui leur sont confiés.

L'exercice de la tutelle préfectorale sur les finances des communes et des établissements publics conduit pratiquement à des constatations de même ordre. Sans doute, la tutelle financière est-elle, dans la réalité, très différente de sa conception livresque. Elle se manifeste presque toujours par des moyens officieux : simples conseils, objections faites à telle mesure, à telle évaluation budgétaire, à tel crédit ; les procédés de tutelle prévus par la loi sont rarement usités : refus d'approbation, annulation, ont un caractère trop brutal, et en pratique, les Préfets n'y recourent pas.

En somme, la tutelle, sous la forme d'une intervention active, constante et bienveillante, de l'administration préfectorale, se révèle, au demeurant, efficace.

« Est-ce à dire que la politique locale n'y ait aucune place ? Non, certes ; il ne faut pas demander l'impossible. Mais cette place est beaucoup plus restreinte qu'on ne le dit généralement. »

Il nous semble judicieux de compléter cette note optimiste par une appréciation portée par des membres du Conseil d'État sur l'institution de la tutelle préfectorale, nul en effet n'est mieux placé pour la juger à sa juste valeur.

« ...Pour être à la hauteur de cette tâche il faut des hommes de premier ordre ; Napoléon l'avait compris et chacun sait les

fortes traditions des grands Préfets de l'Empire dont beaucoup ont laissé une empreinte profonde dans les régions qu'ils ont administrées. Malgré les critiques qui lui ont été adressées, le personnel préfectoral demeure dans son ensemble à la hauteur de la tâche qui lui est assignée. Sans doute les préoccupations de politique électorale, comme aussi et peut être davantage l'autorité accrue des assemblées électives, ne permettent pas à ces hommes d'imposer aussi facilement la marque propre de leur action ; il faut avouer que l'action d'un Préfet d'aujourd'hui est singulièrement plus difficile que celle de son prédécesseur de 1810...¹ »

* * *

Ainsi à des prévisions pessimistes, s'opposent dans les faits des résultats relativement heureux.

Dès lors une explication s'impose qui se réfère semble-t-il tantôt à l'action des collaborateurs du Préfet, tantôt à son action strictement personnelle.

Il convient en premier lieu de remarquer, que dans la gestion des fonds de l'État ou de ceux du département, l'action d'un personnage financier important : celle du Trésorier Payeur Général intervient parallèlement à celle du Préfet et est à même d'exercer sur ce dernier une influence favorable. Cette action peut être officielle lorsqu'il s'agit pour le Trésorier Payeur de contrôler la régularité des opérations administratives effectuées par le Préfet et de la sanctionner par le refus de payer. Elle peut être officieuse et se présenter sous la forme d'une collaboration, dans laquelle le Préfet peut puiser les conseils et les directives nécessaires auprès d'un guide dont on ne saurait généralement contester la compétence financière.

Elle se traduit dans les deux cas par une action très heureuse sur la gestion des deniers publics.

1. MASPETIOL et LAROQUE. *Tutelle administrative*, p. 365.

Dans l'ensemble de sa tâche financière, il faut signaler aussi que le Préfet trouve dans ses bureaux, même non spécialisés, un instrument d'utile collaboration.

A vrai dire, cette collaboration s'exerce le plus souvent, malgré le Préfet et aboutit pratiquement à le maintenir dans la voie d'une gestion correcte.

« Il ne faut pas oublier en effet que si le Préfet voulait commettre une irrégularité, il aurait contre lui tous ses bureaux et il lui est moralement et matériellement impossible d'aller à leur rencontre. »

Cette influence correctrice du personnel des bureaux, résulte à n'en pas douter de son mode de recrutement au concours, de ses statuts et de garanties sérieuses contre l'arbitraire, toutes mesures datant du 1^{er} avril 1920. C'est pourquoi aujourd'hui ce personnel présente une valeur et une indépendance très réelle, qui lui permettent d'avoir une action effective sur l'administration locale. Le Préfet est obligé de compter avec lui et il y a là une garantie sérieuse quant au respect de la légalité et des traditions.

En particulier la nomination des secrétaires généraux de Préfecture est subordonnée à la possession d'un des diplômes exigés des candidats au concours de rédacteur à l'administration centrale du Ministère de l'Intérieur : licence en droit, ès-lettres ou ès-sciences ou examen de sortie d'un certain nombre de grandes écoles énumérées par décrets (décrets 31 janvier 1935 et 26 décembre 1935).

Ce mouvement en faveur du recrutement au concours s'est même étendu en 1935 aux chefs de cabinet de Préfets qui ne font pas partie, à proprement parler, des bureaux de Préfecture.

Un décret du 31 janvier 1935 portant règlement au sujet du recrutement des chefs de cabinet de Préfets est venu décider en effet, que les chefs de cabinet dans les Préfectures continuaient à être nommés par les Préfets, après agrément du Ministère de l'Intérieur, mais que nul désormais ne peut être nommé à ces

emplois s'il n'a été reçu à un examen dont les épreuves auront lieu une fois au moins chaque année au Ministère de l'Intérieur.

Et chose remarquable les conditions de diplômes exigées des candidats sont plus sévères que celles imposées aux candidats des grands concours d'État : Inspection générale des Finances, Conseil d'État, Cour des Comptes...

Le décret de 1935 exige en effet le doctorat en droit ou ès-lettres ou deux licences ou encore une licence accompagnée du diplôme de l'école des sciences politiques.

Le concours inauguré en avril-mai 1935 n'a pas survécu à cette inauguration, un nouveau décret est venu rapporter celui de janvier 1935 et désormais seules les conditions de diplômes survivent mais le concours a disparu.

Cette réforme rapide d'une institution qui s'avérait sans doute gênante confirme bien ce fait qu'un personnel recruté dans des conditions satisfaisantes de capacité et d'indépendance est capable dans une certaine mesure de constituer un contre-poids efficace à une activité qui tenterait de s'écarter de la légalité.

* * *

Il importe enfin de ne pas sous-estimer l'action personnelle du Préfet dans les résultats de sa politique financière. C'est de son activité en effet, et de l'impulsion qu'il imprime aux services qu'il dirige que dépendent pour une large part les bons ou mauvais résultats que l'on peut constater.

S'il n'est pas un technicien de la finance, il ne faut pas oublier que son rôle n'est pas principalement technique ; instrument de politique générale le Préfet doit se placer à un point de vue plus élevé, moins spécialisé que le technicien, c'est pourquoi sa compétence étendue si elle s'allie à des qualités de culture générale et d'autorité personnelle doit à n'en pas douter lui permettre de s'acquitter parfaitement de son rôle financier ; et c'est princi-

pablement parce que le corps préfectoral a su conserver dans l'ensemble ces qualités, qu'il est possible de porter sur sa gestion financière un jugement favorable.

Sans doute les préoccupations purement politiques entravent-elles dans de nombreux cas, l'épanouissement nécessaire de ces qualités, mais il semble bien qu'à cet égard le but à atteindre ne soit pas d'éliminer la politique du rôle financier du Préfet, mais que cette politique soit entendue au sens le plus élevé du mot.

Il faut donc que le Préfet présente en dehors des qualités nécessaires d'intelligence et de science, une indépendance suffisante pour que sa politique financière reste à l'écart, en quelque sorte en marge, de la politique électorale.

« Si le gouvernement a le droit d'exiger de l'administration préfectorale une communauté d'idées, assez étroite, nécessaire pour assurer une unité de direction politique, il n'est pas moins nécessaire que ces fonctionnaires disposent de garanties sérieuses d'autorité et d'indépendance vis-à-vis des élus locaux. »

A ce problème de l'indépendance et du prestige de la carrière préfectorale, le décret du 5 octobre 1928 et la loi du 12 avril 1929 s'étaient efforcés d'apporter d'heureuses solutions ; elles ne paraissent sans doute point suffisantes puisqu'aussi bien un décret du 13 janvier 1937 vient de charger une commission d'étudier « les conditions générales d'une réorganisation de l'administration préfectorale. »

Sans préjuger des mesures qu'elle prendra, il apparaît dès aujourd'hui certain, que ces mesures pour aussi judicieuses qu'elles puissent être ne présenteront qu'une bien faible importance au regard de celle que présente, les qualités morales de celui auquel elles s'appliquent.

L'indépendance politique d'un individu n'est pas le produit

d'une loi ou d'un règlement, elle résulte avant tout de son indépendance d'esprit.

Appliqué au rôle financier du Préfet, qu'il soit permis de conclure que la meilleure garantie de sa politique financière ne saurait résider, ni dans les lois , ni dans les règlements, mais plutôt dans la valeur de sa conscience professionnelle.

VU : *Le Président de la Thèse,*
ALLIX.

VU : *Le Doyen,*
ALLIX.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
CHARLETY.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	7

LA TECHNIQUE FINANCIÈRE

PREMIÈRE PARTIE

LA COLLABORATION DU PRÉFET AUX FINANCES DE L'ÉTAT	13
--	----

CHAPITRE PREMIER

Le Préfet et les dépenses de l'État	15
---	----

PARAGRAPHE PREMIER

Mécanisme de la dépense publique. — Nécessité d'un ordonnateur secondaire	15
--	----

PARAGRAPHE 2

L'ordonnance de délégation et le mandat	17
---	----

PARAGRAPHE 3

Le problème du contrôle sur les ordonnateurs secondaires	19
--	----

CHAPITRE II

Le Préfet et les « recettes » de l'État	29
---	----

PARAGRAPHE PREMIER

Assiette des contributions directes	30
---	----

PARAGRAPHE 2

Recouvrement	33
--------------------	----

PARAGRAPHE 3

Contentieux	39
-------------------	----

DEUXIÈME PARTIE

LA GESTION DU PRÉFET SUR LES FINANCES DU DÉPARTEMENT.....	45
CHAPITRE PREMIER	
La préparation du budget départemental par le Préfet.....	47
PARAGRAPHE PREMIER	
Les dépenses et les recettes du département	48
PARAGRAPHE 2	
La préparation budgétaire	61
CHAPITRE II	
La limitation de l'initiative financière du Préfet par le vote et le règlement.....	67
Le vote.....	68
Le règlement	70
Le budget supplémentaire	72
CHAPITRE III	
L'exécution du budget départemental par le Préfet.....	75
PARAGRAPHE PREMIER	
Les opérations budgétaires :	
Séparation entre les opérations administratives et les opérations comptables	76
La période d'exécution du budget	79
L'exécution des opérations administratives de recettes et de dépenses	82
PARAGRAPHE 2	
La Trésorerie départementale	89
PARAGRAPHE 3	
Les écritures comptables	95
CHAPITRE IV	
Les contrôles budgétaires et la sanction des obligations financières du Préfet.....	105

TROISIÈME PARTIE

LA TUTELLE DU PRÉFET SUR LES FINANCES DES COMMUNES ET DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX	109
---	------------

CHAPITRE PREMIER

But de la tutelle et autorité de tutelle.....	III
--	------------

PARAGRAPHE PREMIER

Décentralisation et tutelle	111
-----------------------------------	-----

PARAGRAPHE 2

Tutelle administrative et tutelle financière.....	115
---	-----

PARAGRAPHE 3

Le Préfet autorité de tutelle.....	119
------------------------------------	-----

CHAPITRE II

Les procédés de tutelle financière.....	121
--	------------

PARAGRAPHE PREMIER

Principes généraux gouvernant l'organisation de la tutelle.....	122
---	-----

PARAGRAPHE 2

La tutelle du Préfet sur les finances des communes et des établissements publics départementaux et communaux	128
a) Contrôle du budget communal.....	128
b) La tutelle financière sur les établissements publics communaux et départementaux	140

CHAPITRE III

Les limites de la tutelle.....	151
---------------------------------------	------------

CONCLUSION.....	157
-----------------	-----

LA POLITIQUE FINANCIÈRE

Bibliographie.....	172
---------------------------	------------

BIBLIOGRAPHIE

- ALLIX et LECERCLÉ. *L'Impôt sur le Revenu*. Rousseau, 1926. Tome 2 et supplément 1930.
- ALLIX. *Traité élémentaire de Science des Finances et de Législation financière française*, 1931.
- DU MESNIL DU BUISSON. *Le Budget de l'Etat. Contrôle des Ordonnateurs*. Jouve, 1923.
- COURTES. *Traité théorique et pratique de Droit public, de Science financière et de Comptabilité publique*. Tome 2 : *Comptabilité publique*. Institut des Finances 1934.
- TROTABAS. *La Nature juridique du Contentieux fiscal en Droit français*.
- ASSEMAT. *La Crise des Finances communales et départementales. Essai sur la Réforme des Impositions locales*. Berger-Levrault, 1930.
- ROLLAND. *Précis de Droit administratif*. Dalloz, 1934.
- DELAPORTE. *Le Budget départemental*. Sirey, 1930.
- MASPETIOL et LAROQUE. *La Tutelle administrative. Le Contrôle des Administrations départementales, communales, coloniales et des Etablissements publics*. Sirey, 1930.
- JÈZE. *Revue de Droit public*, 1911, tome 28. « Du Rôle des Préfets en France ».
- BAUZIN. *Revue politique et parlementaire*, 1906. « Les Chefs de Cabinet de Préfets ».
- A. TARDIEU. *La Réforme de l'Etat*. Flammarion, 1934.
- LAINVILLE. *Qu'est-ce que le Budget communal*. Sirey, 1930.
- LAINVILLE. *Centimes communaux et Taxes nouvelles*. « A propos de la Réforme des Finances locales ». Sirey, 1928.
- LAINVILLE. *Les Fonds spéciaux dans les Finances communales*.
- FÉLIX. *La Réforme générale des Finances locales*. Tomes 1, 2, 3, 4. Rousseau, 1932-33-34.
- FÉLIX. *L'Activité économique de la Commune*. Tome 1. *Les Régies municipales*.
- Cours professé à l'Ecole Libre des Sciences Politiques par M. DEROT, Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations.

J.-L. DELOBEL. *Revue de l'Ecole Libre des Sciences Politiques*, 1934.
Analyse du Livre de MM. MASPETIOL et LARQUE sur la *Tutelle administrative*.

DOCUMENTS

Répertoire général du Droit français. Sirey, 1933.

Cour des Comptes : *Principes et Règles générales de Vérification*, 1924.

Budgets des Recettes et Dépenses départementales et Budgets supplémentaires.

Exercices 1924 et 1925. Département du Maine-et-Loire.

Journal Officiel, 27 décembre 1935 ;

14 novembre 1936 ;

13 janvier 1937.
